

Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe in innerstaatlichen Konflikten

Alff-Pereira, Nadine

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alff-Pereira, N. (2010). *Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe in innerstaatlichen Konflikten*. (AIPA - Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 2/2010). Köln: Universität Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218093>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ISSN 1611-0072

AIPA 2/2010

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Nadine Alff-Pereira

Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe
in innerstaatlichen Konflikten

ISSN 1611-0072

Lehrstuhl Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Redaktionelle Bearbeitung: Kevin Alexander

Köln 2010

ABSTRACT

Humanitäre Hilfe basiert auf den Prinzipien der Menschenrechte und zielt darauf ab, politisch neutral und unparteiisch das Leiden von Menschen in Notlagen zu verringern. Findet Humanitäre Hilfe jedoch im Kontext von innerstaatlichen Konflikten statt, wird sie Teil des Konfliktkontextes und kann den Konflikt auf diese Weise verstärken und verlängern.

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit der Frage auseinander, unter welchen Bedingungen humanitäre Hilfe in ethische Dilemmata gerät, indem sie den Konflikt, dessen Auswirkungen sie zu lindern sucht, verschlimmert. Dazu soll zunächst betrachtet werden, auf welchen ethischen und moralischen Prinzipien Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit fußen um anschließend zu analysieren, wie Humanitäre Hilfe und innerstaatliche Konflikte sich wechselseitig beeinflussen. Daraus folgend werden am Beispiel des innerstaatlichen Konfliktes Ruandas 1994 ethische und moralische Dilemmata dargelegt, die sich aus der Humanitären Hilfe und EZ in solchen Situationen ergeben können, und die den ursprünglichen Anliegen der Hilfe widersprechen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass humanitäre Hilfe aufgrund ihrer Funktion als politische und ökonomische Ressource eine Vielzahl von Negativeffekten auf innerstaatliche Konflikte entwickeln kann. Eine Verhinderung der Entstehung solcher ethischer Dilemmata kann von humanitären Organisationen jedoch nicht geleistet werden, da diese primär durch die Missachtung des humanitären Völkerrechts durch die Konfliktparteien, sowie durch das Desinteresse politisch und militärisch einflussreicher Staaten an Konflikten in geopolitischen Peripherien entstehen. Humanitäre Akteure können entstehende Dilemmata jedoch verringern, indem sie mögliche Negativeffekte berücksichtigen und durch die Einhaltung von Verhaltensstandards und auf Grundlage sorgfältiger Konfliktevaluationen entsprechend konfliktsensibel agieren.

Nadine Alff-Pereira

Dipl.-Region.-Wiss. (Lateinamerika), Jahrgang 1983, studierte an den Universitäten Köln und Uberlândia (Brasilien).

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Gesetzlicher Rahmen und Prinzipien der humanitären Hilfe.....	3
2.1. Die Genfer Konventionen	5
2.2. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz	9
2.3. Der Humanitäre Imperativ	11
2.3.1. Neutralität	15
2.3.2. Unparteilichkeit	16
2.3.4. Unabhängigkeit	17
2.4. Der UNHCR und die Flüchtlingskonvention.....	20
3. Innerstaatliche Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges	22
3.1. Humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten nach Ende des Kalten Krieges	26
3.2. Die Kriegsökonomie der neuen innerstaatlichen Konflikte.....	29
4. Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe in innerstaatlichen Konflikten...	33
4.1. Das ethische Dilemma militarisierter Flüchtlingslager.....	37
4.1.1. Die Militarisierung von Flüchtlingslagern als Kriegsstrategie	37
4.1.2. Die Militarisierung von Flüchtlingslagern durch Hutu-Extremisten im innerstaatlichen Konflikt Ruandas	46
4.2. Das ethische Dilemma der geförderten Kriegsökonomie	53
4.2.1. Organisierte Kriminalität	54
4.2.2. Raub	57
4.2.3. Die Einbindung humanitärer Hilfe in die Kriegsökonomie der Hutu- Extremisten im innerstaatlichen Konflikt Ruandas	58
4.3. Das ethische Dilemma des Legitimitätstransfers	62
4.3.1. Legitimitätsgewinn durch humanitäre Hilfe als Kriegsstrategie	62
4.3.2. Der Legitimitätsgewinn der Hutu-Extremisten durch humanitäre Hilfe im innerstaatlichen Konflikt Ruandas.....	67
4.4. Das ethische Dilemma der geförderten Bevölkerungskontrolle	71
4.4.1. Bevölkerungskontrolle als Kriegsstrategie	71
4.4.2. Die Nutzung der humanitären Hilfe zur Bevölkerungskontrolle im innerstaatlichen Konflikte Ruandas	75
5. Fazit	79
6. Literaturverzeichnis.....	83

Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe in innerstaatlichen Konflikten

1. Einleitung

Humanitäre Hilfe richtet sich an die Opfer von Konflikten und Katastrophen und hat die Linderung des Leides und der Not unbeteiligter Zivilpersonen zum Ziel. Da sie innerhalb von Konfliktkontexten erfolgt, soll sie unparteiisch, unabhängig und neutral gegenüber allen am Konflikt beteiligten Parteien geleistet werden. Die Rahmenbedingungen der humanitären Hilfe unterlagen jedoch seit dem Ende des Kalten Krieges erheblichen Veränderungen: Die Anzahl der Akteure, die humanitäre Hilfe leisten, sowie die Ausgaben für diese haben sich seit Ende der 1980er Jahre vervielfacht. Gleichzeitig änderte sich die Art der Konflikte, in denen humanitäre Hilfe geleistet wird: Klassische Staatenkriege sind selten geworden, Konflikte werden zum Großteil auf innerstaatlicher Ebene ausgefochten und insbesondere fragile und zerfallende Staaten haben ihre Hoheit über Krieg und Kriegsgewalt an *Warlords* und bewaffnete Gruppen verloren. Die heutigen innerstaatlichen Konflikte sind zudem durch die Effekte der Globalisierung geprägt, die den Kriegsparteien erlauben, den Konflikt über den Handel mit legal oder illegal angeeigneten Gütern (z.B. Opium in Afghanistan oder Raubabbau von Diamanten in Liberia) auf dem Weltmarkt zu finanzieren und unbegrenzt weiterzuführen. Auch humanitäre Hilfe stellt vor dem Hintergrund der Globalisierung eine externe politische und ökonomische Ressource dar, die in die Kriegsökonomien der Konfliktparteien eingebunden werden und so Einfluss auf den Konfliktverlauf nehmen kann. Je nachdem, wie groß der Nutzen der humanitären Hilfe innerhalb der Kriegsstrategie der Beteiligten ist, kann sie einen Konflikt, der ohne den Ressourcenzufluss ausbrennen würde, sogar künstlich verlängern und verstärken. Humanitäre Organisationen befinden sich in einem solchen Fall in einem ethischen Dilemma, definiert als „*situations in which each*

possible course of action breeches some otherwise binding moral principle“ (Slim 1997a: 5).

Die Organisationen agieren nach dem verbindlichen 'humanitären Imperativ', der sie ethisch darauf verpflichtet, tätig zu werden, wenn Menschen in Not sind. Agieren sie jedoch in innerstaatlichen Konflikten, können sie diese und somit das Leid der Menschen verstärken und verlängern. Bleiben humanitäre Organisationen aufgrund der befürchteten Negativwirkungen in innerstaatlichen Konflikten untätig, so missachten sie den humanitären Imperativ jedoch ebenfalls. Ein ethisches Dilemma ist also eine Situation, in der jede Handlungsmöglichkeit der humanitären Akteure eines ihrer ethischen Prinzipien verletzt und somit ethisch verwerflich ist. Es stellt sich also die Frage, ob humanitäre Hilfe unter den veränderten weltpolitischen Bedingungen in innerstaatlichen Konflikten überhaupt gemäß ihren Prinzipien neutral, unabhängig und unparteiisch geleistet werden kann. Ziel dieser Arbeit ist es, diese Frage eingehend zu untersuchen. Die Analyse soll klären, ob humanitäre Hilfe innerhalb der heutigen innerstaatlichen Konflikte durch unintendierte konfliktverstärkende Negativeffekte mit ethischen Dilemmata konfrontiert wird, die dem karitativen Leitgedanken der humanitären Hilfe zuwiderlaufen. Zu diesem Zweck werden zuerst die gesetzlichen Rahmenbedingungen und ethischen Prinzipien analysiert, nach denen humanitäre Akteure ihr Handeln ausrichten und die daher die theoretische Grundlage der humanitären Hilfe bilden, um im Folgenden zu untersuchen, inwieweit sich Struktur und Dynamik innerstaatlicher Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges verändert haben und wie diese Veränderungen mit den Handlungsmaximen der humanitären Hilfe interagieren. Darauf aufbauend werden im Anschluss mögliche ethische Dilemmata untersucht, die sich durch die Interaktion von humanitärer Hilfe und Konfliktdynamiken und -akteuren in innerstaatlichen Konflikten ergeben. Überprüft werden diese ethischen Dilemmata am Fallbeispiel des innerstaatlichen Konfliktes Ruandas 1994.

Eingrenzend bleibt festzuhalten, dass nicht jede Not- und Katastrophenhilfe unter den Begriff der „humanitären Hilfe“ fällt. Das Internationale Komitee vom

Roten Kreuz definiert, dass Maßnahmen nur dann als 'humanitär' bezeichnet werden können, „wenn sie den Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit genügen. Hilfsmaßnahmen, die dies nicht tun, sind – unabhängig von der wohlmeinenden Absicht und der Wirksamkeit – nicht humanitär“ (VENRO 2007: 349). Humanitäre Interventionen sind nach dieser Definition, da sie einem politischen und militärischen Auftrag folgen, ihrer Bezeichnung zum Trotz nicht humanitär und werden daher in dieser Arbeit nicht dem System der humanitären Hilfe zugerechnet und somit auch in der Analyse der Fragestellung nicht berücksichtigt¹.

2. Gesetzlicher Rahmen und Prinzipien der humanitären Hilfe

Humanitäre Hilfe wird in dieser Arbeit definiert als „relief aid for the purpose of satisfying basic needs that have been seriously weakened in a particular population as a result of a catastrophe“ (Etxeberria 2001: 82). Sie soll demnach die Grundbedürfnisse einer von Kriegen und/oder Naturkatastrophen betroffenen Bevölkerung decken.

Der gesetzliche Rahmen, in dem sich die humanitäre Hilfe bewegt, stützt sich auf drei Säulen: 1. das Humanitäre Völkerrecht, welches das zulässige Verhalten von Kriegsparteien in Kriegen regelt und begrenzt, 2. die Statuten und Grundsätze des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, sowie 3. die internationalen Menschenrechtskonventionen,

¹ Die Debatte über die Zugehörigkeit der humanitären Intervention zum System der humanitären Hilfe und über die Verwendung des Begriffs 'humanitär' im Zusammenhang mit Militäroperationen kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Für weiterführende Literatur siehe: Bricmont, Jean (2009): Humanitärer Imperialismus. Die Ideologie von der humanitären Intervention als Rechtfertigung für imperialistische Kriege, Berlin; Haspel, Michael (2002): Friedensethik und Humanitäre Intervention, Neukirchen-Vluyn; Münkler, Herfried/ Malowitz, Karsten (Hrsg) (2008): Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion, Wiebaden.

welche den Minimalstandard festlegen, auf die jedes Individuum aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Menschheit sowohl im Krieg als auch im Frieden ein Anrecht hat. Im Kriegszustand kommt es häufig sowohl durch die bewaffneten Feindseligkeiten, als auch durch begrenzte Produktion und Handel zur Einschränkung grundlegender Menschenrechte. Humanitäre Hilfe verfolgt in Kriegen das Ziel, die Menschenrechte von Individuen, denen aufgrund der vorherrschenden Konfliktsituation diese Rechte vorenthalten werden, zumindest zum Teil wiederherzustellen (Terry 2002:17). Sie umfasst in diesem Sinne zwei Aspekte: 1. Hilfe und Unterstützung, die sowohl auf materieller (Kleidung, Nahrung, Unterkunft, medizinische Versorgung) als auch auf psychischer Ebene stattfinden und 2. Schutz der Individuen vor Gewalt oder dem Entzug ihrer Menschenrechte (Abrisketa 2001: 55). Diese Rechte auf Leben, Ernährung, medizinische Grundversorgung und physische Integrität sind fundamentale und unantastbare Menschenrechte, die auch in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Anerkennung finden:

„Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“ (Artikel 3, UNO 1948)

„Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher und oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.“ (Artikel 5, UNO 1948)

Die hier im Folgenden genannten normativen und rechtlichen Grundlagen, die die humanitäre Hilfe einbetten, können nicht isoliert vom Konfliktkontext betrachtet werden, in dem sie angewandt werden. Auch eine durch das humanitäre Völkerrecht verregelte Durchführung der humanitären Hilfe interagiert mit den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Krieges und den Interessen der darin beteiligten Kriegsparteien. Eine Analyse der normativen Rahmenbedingungen ist jedoch notwendig, um die Entstehung der ethischen Dilemmata nachvollziehen zu können, die sich aus der Interaktion von normativen und gesetzlichen Grundlagen und Konfliktkontext ergebenden.

2.1. Die Genfer Konventionen

Das Internationale Humanitäre Völkerrecht dient dem Schutz von Individuen, die nicht oder nicht mehr an den Kriegshandlungen beteiligt sind und setzt den zulässigen Methoden der Kriegsführung Grenzen. Die Hauptdokumente des Humanitären Völkerrechts stellen die vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 sowie die zwei Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977. Die Genfer Konventionen schützen Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige der Streitkräfte (1. und 2. Konvention), Kriegsgefangene (3. Konvention) und Zivilisten (4. Konvention). Die Zusatzprotokolle vergrößern insbesondere den Schutz für Zivilpersonen und limitieren die Methoden der Kriegsführung (Lavoyer 1995: 162).

Der Schutz durch das Humanitäre Völkerrecht umfasst dabei zwei Bereiche:

1. Internationale bewaffnete Konflikte, d.h. klassische Staatenkriege, auf die die Genfer Konventionen sowie das 1. Zusatzprotokoll von 1977 anwendbar sind.
2. Innerstaatliche Konflikte, auf die das 2. Zusatzprotokoll und der allen Konventionen gemeinsame Artikel 3 angewandt werden können. (Lavoyer 1995: 163).

Der Fokus der Genfer Konventionen liegt demnach auf den internationalen Staatenkriegen, während die völkerrechtlichen Regelungen für innerstaatliche Konflikte mit Artikel 3 aller Konventionen und dem 2. Zusatzprotokoll eher gering sind. Dies liegt insbesondere daran, dass die Hohen Vertragsparteien der Konventionen, d.h. die internationale Staatengemeinschaft, eine Auflösung des Souveränitätsprinzips vermeiden wollen: Innerstaatliche Konflikte fallen unter die inneren Angelegenheiten eines Staates und sind somit durch das Gebot der Nichteinmischung in Artikel 2, § 7 der UN-Charta vor externer Intervention geschützt (UNO 1945: 4). Hier bildet Artikel 3 der Genfer Konventionen eine Ausnahme. Er war, bis zur Schaffung des 2. Zusatzprotokolls 1977, der einzige Artikel, mit dem die Staaten eine internationale Regelung von innerstaatlichen Konflikten, die bis dato unter das Souveränitätsprinzip fielen, duldeten:

„Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, mindestens die folgenden Bestimmungen anzuwenden:

[...] 2. Die Verwundeten und Kranken werden geborgen und gepflegt. [...] Eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das internationale Komitee vom Roten Kreuz, kann den am Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten.“ (Genfer Konventionen [1948]: 21f.)

Mit der Zunahme an Unabhängigkeitskriegen in den Kolonien ab den 1960er Jahren, sowie mit dem Vietnamkrieg, erhöhte sich jedoch der Bedarf einer weitergehenden Regelung innerstaatlicher Konflikte, die in den Zusatzprotokollen ihren Ausdruck fand: das 1. Zusatzprotokoll erweitert den Schutz von Opfern internationaler Konflikte, das 2. Zusatzprotokoll regelt den Schutz von Opfern innerstaatlicher Konflikte (Abrisketa 2001: 59f.).

Sowohl die Genfer Konventionen als auch die Zusatzprotokolle unterscheiden grundlegend zwischen Kombattanten und Zivilisten. Der Schutz der völkerrechtlichen Vereinbarungen erstreckt sich nur auf Individuen, die nicht oder nicht mehr an den Kampfhandlungen teilnehmen. Individuen, die einer der am Konflikt beteiligten Streitkräfte angehören, werden als Kombattanten bezeichnet und haben als solche das Recht, sich an den bewaffneten Feindseligkeiten zu beteiligen (Art. 43, Abs.2, Zusatzprotokoll I [1977]: 528). Als Kombattanten stellen sie jedoch auch, im Gegensatz zur Zivilbevölkerung, ein legitimes Angriffsziel für Angehörige feindlicher Streitkräfte dar.

Damit der von den Genfer Konventionen festgelegte Schutz für die Zivilbevölkerung gewährleistet werden kann, ist es daher notwendig, in Konflikten eine optische Unterscheidung zwischen dem legitimen Angriffsziel der Kombattanten und der schutzberechtigten Zivilbevölkerung vornehmen zu können. Um dies zu ermöglichen, „sind die Kombattanten verpflichtet, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, solange sie an einem Angriff oder an einer Kriegshandlung zur Vorbereitung eines Angriffs beteiligt sind“ (Art. 44, Abs. 3, Zusatzprotokoll I [1977]: 528). Sie müssen daher ein bleibendes und von weitem

erkennbares Unterscheidungszeichen führen und ihre Waffen während Kriegshandlungen offen tragen (Art. 4, Abs. 2b und c, Genfer Konvention III [1949]: 217). In Artikel 44, Abs. 3 des Zusatzprotokoll I, wird das Unterscheidungszeichen jedoch für entbehrlich erklärt, „[d]a es [...] in bewaffneten Konflikten Situationen gibt, in denen sich ein bewaffneter Kombattant wegen der Art der Feindseligkeiten nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden kann [...]“ (Zusatzprotokoll I [1977]: 528f.). Diese Regelung bezieht sich auf Guerilla-Strategien, im Falle derer Kombattanten lediglich verpflichtet sind, während der Kriegshandlungen ihre Waffe offen zu tragen. Da in innerstaatlichen Konflikten oft Strategien der asymmetrischen Kriegsführung angewandt werden, indem z.B. kleinere Guerillabewegungen gegen ungleich größere Regierungstruppen kämpfen und daher zu ihrem eigenen Schutz keine Unterscheidung von der Zivilbevölkerung anstreben, um sich zwischen dieser zu verbergen, erleichtert dieser Artikel die asymmetrische Kriegsführung in innerstaatlichen Konflikten und verschlechtert gleichzeitig den Schutz der Zivilbevölkerung.

Der durch die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle gewährte Schutz von Zivilisten verbietet nicht nur Angriffe auf die Zivilbevölkerung, sondern auch „die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten“ (Artikel 13, Abs. 2, Zusatzprotokoll II [1977]: 592). Ebenfalls verboten ist das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegsführung (Art. 14, Zusatzprotokoll II [1977]: 592), die Zwangsumsiedlung von Zivilisten aus kriegstaktischen Gründen (Art. 17, Zusatzprotokoll II [1977]: 593) und die Nutzung der Zivilbevölkerung als menschliches Schutzschild bei oder zur Verhinderung von Gegenangriffen (Art. 28, Genfer Konvention IV [1949]: 308). Sind Zivilisten gezwungen aufgrund der Kriegshandlungen ihre Wohngegend zu verlassen, so genießen sie als Binnenvertriebene weiterhin den Schutz des Humanitären Völkerrechts, verlieren diesen Schutz jedoch, wenn sie als Flüchtlinge die internationale Grenze zu einem Staat überschreiten, der nicht in die Kriegshandlungen involviert ist. In diesem Fall

greift das in Kapitel 2.4. dargelegte internationale Flüchtlingsrecht.

Erleidet die Zivilbevölkerung aufgrund der Kriegshandlungen einen Mangel an überlebenswichtigen Versorgungsgütern, wie Nahrung oder Medikamenten, „so sind mit Zustimmung der betroffenen hohen Vertragspartei Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen“ (Art. 18, Abs. 3, Zusatzprotokoll II [1977]: 593). Auch hier greift das Prinzip der Nichteinmischung: Ein Staat kann die Auslieferung und Durchführung von humanitärer Hilfe durch externe Akteure auf seinem Hoheitsgebiet durchaus verweigern, so dass für humanitäre Hilfsaktionen die Zustimmung des betroffenen Staates einzuholen ist. Dies gilt auch für die sogenannten 'Sicherheitszonen' zum Schutze der Zivilbevölkerung, die der UN-Sicherheitsrat in Krisengebieten ausrufen kann und die von internationalen Schutztruppen bewacht werden. Werden diese Sicherheitszonen den Kriegsparteien auf ihrem Staatsgebiet ohne vorherige Zustimmung aufgezwungen, so verstoßen sie gegen das humanitäre Völkerrecht (Terry 2002: 32). Die Konfliktparteien sind jedoch grundsätzlich verpflichtet, allen Hilfslieferungen freien Durchlass zu gewähren und dürfen den Durchlass nur dann verweigern, wenn für die Parteien Grund zur Befürchtung besteht

„a) die Sendungen könnten ihrer Bestimmung entfremdet werden, oder [...]

c) der Feind könnte daraus einen offensichtlichen Vorteil für seine militärischen Anstrengungen und seine Wirtschaft ziehen, indem er diese Sendungen an die Stelle von Gütern treten läßt die er sonst selbst hätte beschaffen oder herstellen müssen, oder indem er Material, Erzeugnisse und Dienste freimacht, die er sonst selbst zur Herstellung solcher Güter benötigt hätte“ (Art. 23, Genfer Konvention IV [1949]: 306f.).

Die Gefahr des Missbrauchs der humanitären Hilfe als politische und ökonomische Ressource wird von den Vertragsparteien der Genfer Konventionen also durchaus erkannt und die Möglichkeit, humanitäre Hilfe aufgrund eines solchen Missbrauchs zu verweigern, legitimiert. Dies ist jedoch von daher problematisch, als dass eine solche Verweigerung humanitärer Hilfe den oben dargelegten Menschenrechten

zuwider handelt: Der Missbrauch wird zwar unterbunden, den legitimen Empfängern der humanitären Hilfe im entsprechenden Staat, d.h. der Zivilbevölkerung, wird auf diese Weise jedoch ebenfalls die Hilfe verweigert, auf die sie einen Anspruch hat.

Der den Konventionen gemeinsame Artikel 3 legt fest, dass das geltende Humanitäre Völkerrecht von *jeder* am Konflikt beteiligten Partei eingehalten werden sollte, d.h. auch von nichtstaatlichen Akteuren, die an der Kriegshandlung beteiligt sind. Hier zeigt sich jedoch bereits eine erste Schwachstelle in der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts, welche die Wirkung von humanitärer Hilfe in innerstaatlichen Konflikten beeinflusst: Die Einhaltung und Kontrolle des Humanitären Völkerrechts obliegt den Hohen Vertragsparteien, also denjenigen Staaten der internationalen Staatengemeinschaft, die die Konventionen ratifiziert und sich somit selbst verpflichtet haben, diese Regelungen einzuhalten. Es existiert keine übergeordnete Sanktionsinstanz, die die Einhaltung der völkerrechtlichen Vereinbarungen durchsetzen könnte.

2.2. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz

Mit der Durchführung der humanitären Hilfe ist laut dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen das 1863 gegründete Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder eine andere unparteiische humanitäre Organisation beauftragt. Gegenüber anderen humanitären Organisationen kommt dem IKRK im Rahmen des Humanitären Völkerrechts eine Sonderstellung zu: Die Genfer Konventionen verleihen dem IKRK eine unter humanitären Organisationen einzigartige internationale Rechtspersönlichkeit mit der Befugnis, innerhalb internationaler und innerstaatlicher Konflikte humanitären Aktivitäten nachzugehen (Stedman u.a. 2003: 150).

Das IKRK hat im Rahmen des Humanitären Völkerrechts vornehmlich zwei Funktionen: Es soll einerseits die Funktion des 'Wächters' des Humanitären Völkerrechts übernehmen und an Konflikten beteiligte Kriegsparteien mahnen, sich an die in den Genfer Konventionen festgelegten Regelungen zur Kriegsführung zu halten –

jedoch ohne die Autorität zu haben, eine solche Einhaltung durchzusetzen oder eine Nichteinhaltung zu sanktionieren – und sich andererseits Zugang zu den Opfern dieser Kriegshandlungen zu suchen, um ihnen Hilfe und Schutz anzubieten. Suchen diese Opfer Zuflucht in einem Staat, der nicht an den Feindseligkeiten beteiligt ist, und fallen sie daher nicht mehr unter den Schutz des Humanitären Völkerrechts, kann das IKRK grenzüberschreitend in den Flüchtlingslagern subsidiär zum Flüchtlingshilfswerk der UNO, dem UNHCR, tätig werden (Stedman u.a. 2003: 151).

Vor der Gründung der UNO war humanitäre Hilfe vor allem Aufgabe der kirchlichen Orden und des Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (Rieff 2002: 67). Sowohl bei den Orden als auch beim IKRK war in Kriegs- und Konfliktgebieten die Wahrnehmung der Kriegsparteien, dass diese Hilfsakteure keinen Staat und dessen politische Interessen repräsentieren, von essentieller Bedeutung für ihre Glaubwürdigkeit (Roberts 1996: 33). Die Perzeption der Hilfsakteure als neutral, unabhängig und unparteiisch war demnach seit der Entstehung der humanitären Hilfe eine notwendige Voraussetzung für die Aufnahme von Hilfsleistungen in Kriegs- und Konfliktgebieten. Auch die Genfer Konventionen legen fest, dass humanitäre Hilfe, um innerhalb eines Konfliktes verteilt werden zu dürfen, von einer unparteiischen humanitären Organisation wie dem IKRK „ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung“ (Artikel 3, Genfer Konventionen [1949]: 163) durchgeführt werden muss. Jede der beteiligten Kriegsparteien muss davon ausgehen können, dass keine der anderen Kriegsparteien aus der humanitären Hilfe einen größeren Vorteil ziehen könnte als sie selbst.

Um die humanitäre Hilfe den Anforderungen der Genfer Konventionen entsprechend zu gestalten, wird sie vom IKRK nach dem Humanitären Imperativ und den Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit durchgeführt. Diese drei Prinzipien gehören zu den sieben fundamentalen Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung und sind, ebenso wie die Achtung des humanitären Imperati-

ves, sowohl in den Statuten des IKRK, als auch in dem 1994 durch das IKRK verabschiedeten *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* enthalten, welcher die Verhaltensstandards für die Durchführung von humanitärer Hilfe festlegt (Debiel u.a. 2007: 172).

Obwohl die Prinzipien des IKRK nicht explizit in den Genfer Konventionen beschrieben werden, sondern von den Rotkreuzkonferenzen festgelegt wurden, haben sie innerhalb des Humanitären Völkerrechts doch einen gewissen rechtlichen Status. Die Genfer Konventionen beziehen sich wiederholt sowohl auf die Anwendung dieser Prinzipien als Verhaltensleitlinie in der Arbeit des IKRK als auch auf deren Anwendung in den Tätigkeiten anderer humanitärer Organisationen (Mackintosh 2000: 7). Artikel 63 der Genfer Konvention IV legt z.B. fest, dass auch in Zeiten einer militärischen Besatzung

„die anerkannten nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz (vom Roten Halbmond, vom Roten Löwen mit roter Sonne) ihre Tätigkeit gemäß den Grundsätzen des Roten Kreuzes fortsetzen [können], wie sie von den internationalen Rotkreuzkonferenzen festgelegt worden sind. Die anderen Hilfsgesellschaften können ihre humanitäre Tätigkeit unter ähnlichen Bedingungen fortsetzen“ (Art. 63, Genfer Konvention IV [1949]: 320).

Mehr als 480 humanitären Organisationen haben den *NGO Code of Conduct* des IKRK bereits unterschrieben und sich selbst auf die Einhaltung der Prinzipien des IKRK verpflichtet². Da die Prinzipien des IKRK demnach die Leitlinie des Handelns eines Großteils der humanitären Akteure in innerstaatlichen Konflikten bilden und daher auch die Entstehung möglicher ethischer Dilemmata beeinflussen, ist eine Analyse der Begriffe des 'Humanitären Imperatives' und der ihm untergeordneten Prinzipien 'Neutralität', 'Unparteilichkeit' und 'Unabhängigkeit' unerlässlich.

2.3. Der Humanitäre Imperativ

Humanitäre Hilfe postuliert eine universelle Ethik, die auf der Überzeugung basiert,

² Siehe: http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct_signatories.pdf, zuletzt überprüft: 7. November 2009.

dass alle Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Menschheit die gleichen Rechte auf einen gewissen Lebensstandard haben. Darauf aufbauend bezeichnet das IKRK in seinem *Code of Conduct* die Erbringung humanitärer Hilfe als 'Pflicht' und 'Imperativ', und stellt diese Verpflichtung sowie das Recht der Opfer, Hilfe zu empfangen, allen anderen Prinzipien voran:

„The Humanitarian imperative comes first. The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle which should be enjoyed by all citizens of all countries. As members of the international community, we recognise our obligation to provide humanitarian assistance wherever it is needed.“ (Art.1, IKRK, Code of Conduct)

Im Gegensatz zum Begriff der 'Humanität', der noch in der 1986 verfassten Präambel der Statuten des IKRK verwendet wird, beschreibt der Begriff des 'Humanitären Imperatives' hier die Vorstellung eines ethischen Absolutums und impliziert so, dass die Verpflichtung humanitäre Hilfe zu leisten, allen anderen Interessen – und somit auch den Interessen möglicher involvierter Konfliktparteien – voransteht (Slim 1997b: 346). Humanitäre Hilfe wird von den durchführenden Hilfsorganisationen also als grundsätzlich ethisch richtige Handlung gewertet. Die Theorien der Ethik unterscheiden jedoch zwischen zwei verschiedenen Betrachtungsweisen, wann eine Handlung - in diesem Fall die Erbringung humanitärer Hilfe - die auf ethischen Prinzipien basiert, auch als ethisch richtig zu werten ist. Auf der einen Seite steht der deontologische Fokus, der davon ausgeht, dass eine Handlung *per se* ethisch gut ist, wenn diese Handlung auf bestimmten als ethisch und moralisch richtig empfundenen Normen beruht und allein aufgrund der Pflicht, diese Normen zu erfüllen, ausgeführt wird. Diese Handlungen sind, ungeachtet ihrer Konsequenzen, immer ethisch gut. Auf der anderen Seite steht die teleologische Betrachtungsweise, die die moralisch Korrektheit einer Handlung daran misst, ob das Ergebnis der Handlung als ethisch gut und vertretbar wahrgenommen wird (Etxeberria 2001:90).

Der im *Code of Conduct* festgeschriebene 'Humanitäre Imperativ' ist an den deontologischen Fokus, und damit an den kategorischen Imperativ Kants angelehnt. Kant unterscheidet zwischen hypothetischen und kategorischen Imperativen:

„Alle Imperative nun gebieten entweder hypothetisch, oder kategorisch. Jene stellen die praktische Notwendigkeit einer möglichen Handlung als Mittel zu etwas anderem, was man will (oder doch möglich ist, dass man es wolle), zu gelangen vor. Der kategorische Imperativ würde der sein, welcher eine Handlung als für sich selbst ohne Beziehung auf einen anderen Zweck, als objektiv-notwendig vorstellte.“ (Kant u.a. 2004: 29f.)

Humanitäre Hilfe ist demnach nach den Leitprinzipien und dem *Code of Conduct* des IKRK ein kategorischer Imperativ: Sie ist eine Pflicht, die keinen einschränkenden Konditionen unterworfen werden darf. Kants Idee des kategorische Imperatives beruht auf der Annahme, dass unabhängig von den spezifischen Gegebenheiten des Kontextes bestimmte Handlungen inhärent ethisch gut sind, denn

„da der [kategorische] Imperativ außer dem Gesetze nur die Notwendigkeit der Maxime enthält, diesem Gesetze gemäß zu sein, das Gesetz aber keine Bedingung enthält, auf die es eingeschränkt war, so bleibt nichts, als die Allgemeinheit eines Gesetzes überhaupt übrig, welchem die Maxime der Handlung gemäß sein soll, und welche Gemäßheit allein der Imperativ eigentlich als notwendig vorstellt.“ (Kant u.a. 2004: 36).

Der deontologische Standpunkt kann zu der Annahme führen, Verhandlungen mit den Konfliktparteien über den Durchlass von humanitärer Hilfe seien unnötig und humanitäre Hilfe könne nun aufgrund des 'Humanitären Imperativs' ohne Zustimmung der Konfliktparteien in den von ihnen kontrollierten Gebieten durchgeführt werden. Eine solche Durchführung der humanitären Hilfe verletzt jedoch das immer noch geltende Souveränitätsprinzip der involvierten Staaten. Die Idee einer moralischen Verpflichtung, humanitäre Hilfe zu leisten, bedeutet also keineswegs ein automatisches Anrecht humanitärer Akteure darauf, in Konfliktgebieten tätig zu werden.

Ein teleologischer Ansatz hat gegenüber der deontologischen Perspektive für humanitäre Organisationen den Vorteil, dass die Prinzipien der Neutralität, Unab-

hängigkeit, Unparteilichkeit und des humanitären Imperatives den spezifischen Bedingungen eines jeden Konflikts angepasst werden können, wodurch auf Negativeffekte, die sich durch den Missbrauch der humanitären Hilfe ergeben, schneller und effektiver reagiert werden kann. Die Bewertung der humanitären Hilfe über ihr *outcome* ist jedoch insofern kritisch zu betrachten, als dass dies dazu führen kann, jedes Mittel zur Erreichung dieses *outcomes* als legitim anzusehen. Einige humanitäre Organisationen, darunter auch der UNHCR, entschieden sich aufgrund des vermehrten Auftretens von innerstaatlichen Konflikten und Flüchtlingskrisen nach dem Ende des Kalten Krieges, vom deontologischen Ansatz zu einer flexibleren humanitären Hilfe zu wechseln, die anerkennt, dass in bestimmten Konfliktkontexten eine strikte Einhaltung der Prinzipien zu kontraproduktiven Nebeneffekten führen kann und sich die Organisation in diesem Fall für die mit weniger Negativeffekten verbundene Option entscheiden muss – auch wenn dies den Rückzug der humanitären Hilfe aus dem Krisengebiet bedeutet. Andere Organisationen, darunter besonders Nichtregierungsorganisationen (NROs), deren Arbeit auf dem Menschenrechtsansatz basiert, beharren weiterhin auf dem deontologischen Ansatz. Sie argumentieren, dass die Einbeziehung weiterer Faktoren neben dem hohen ethischen Prinzip des 'humanitären Imperatives' die Ziele und die Glaubwürdigkeit der humanitären Hilfe unterwandern und so ihre Durchführung gefährden würde (Stedman u.a. 2003: 137).

Es bleibt demnach festzuhalten, dass die Verpflichtung der humanitären Organisationen, humanitäre Hilfe gemäß ihrem Mandat und dem 'humanitären Imperativ' zu verrichten, die Wahrscheinlichkeit ethischer Dilemmata und unintendierter Negativeffekte in innerstaatlichen Konflikten bereits erhöht.

2.3.1. Neutralität

Das IKRK legt seine Definition von Neutralität in der Präambel seiner Statuten dar:

„In order to continue to enjoy the confidence of all, the Movement may not take sides in hostilities or engage at any time in controversies of a political, racial, religious or ideological nature.“ (International Red Cross and Red Crescent Movement 1986: 5)

Innerhalb dieser Definition lassen sich zwei verschiedene Bereiche von Neutralität abgrenzen: Sie umfasst sowohl militärische, als auch ideologische Neutralität. Neutral zu handeln bedeutet für humanitäre Organisationen somit, sich weder an militärischen Unternehmungen, noch an ideologischen Auseinandersetzungen zu beteiligen. In diesem Sinne ist Neutralität ein Prinzip der Passivität. Es verpflichtet die humanitären Akteure darauf, sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die in einer Konfliktsituation als Förderung der Interessen der einen Kriegspartei oder Gefährdung der Interessen der anderen interpretiert werden könnte (Slim 1997b: 347). Neutralität bedeutet weiterhin, dass die humanitären Helfer und die von ihnen versorgten Opfer keine Kombattanten sind und daher weder angegriffen, noch instrumentalisiert werden dürfen (Art.71, Zusatzprotokoll I [1977]: 551).

Da sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch das IKRK, von einer neutralen humanitären Hilfe ausgehen, wird die Gefahr einer möglichen Politisierung und Manipulation der humanitären Hilfe von ihnen nicht berücksichtigt. Die Selbstwahrnehmung des IKRK und anderer humanitärer Organisationen als neutrale Instanz impliziert, dass die Auslieferung der humanitären Hilfe nicht daran gebunden wird, ob die Notsituation vor Ort ihre Ursachen in politischen Auseinandersetzungen hat. Die humanitäre Hilfe wird zudem, wie in den Genfer Konventionen festgelegt, nicht ohne vorherige Zustimmung der Konfliktparteien ausgeliefert, die die betroffenen Gebiete kontrollieren. Dieses Zusammenspiel von strikter Neutralität und notwendiger Zustimmung der Konfliktparteien gefährdet jedoch wiederum die Neutralität der humanitären Organisationen. In innerstaatlichen Konflikten, in denen humanitäre Hilfe an Gebiete ausgeliefert wird, die nicht

mehr unter der Kontrolle der Regierungsgewalt des Staates liegen, sondern z.B. von Rebellen Gruppen kontrolliert werden, wird die humanitäre Hilfe bereits über die geographischen Gebiete, an die sie geliefert wird und über die von ihr gewählten Verteilungsmechanismen von den Konfliktparteien nicht mehr als neutral eingestuft (Prendergast 1996: 39).

Humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten kann also aus der Perspektive der humanitären Organisationen als neutral verstanden werden - den praktischen Maßstab für Neutralität bildet jedoch immer die wahrgenommene Neutralität durch die involvierten Konfliktparteien (Roberts 1996: 51f.). Da diese Konfliktparteien humanitäre Hilfe als von außen einfließende ökonomische und politische Ressource wahrnehmen, die politische und militärische Konsequenzen nach sich zieht, kann humanitäre Hilfe trotz ihres Strebens nach Neutralität, in der Wahrnehmung der involvierten Kriegsparteien und damit auch in ihren Auswirkungen auf den Konflikt nie neutral sein (Lischer 2005: 141). Die Konfliktparteien können daher die Auslieferung der Hilfe verweigern und so die humanitären Akteure an der Ausführung ihres Mandates hindern. Das Druckmittel der Verweigerung der humanitären Hilfe erhöht also durchaus die Verhandlungsmacht der Kriegsparteien, um die Durchführung der humanitären Hilfe nach ihren Interessen zu gestalten.

2.3.2. Unparteilichkeit

Das Prinzip der Unparteilichkeit legt das IKRK nach folgender Definition fest:

„It makes no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinion. It endeavours to relieve the suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress“ (Präambel der Statuten des IKRK).

Im Gegensatz zum auf Enthaltung basierenden Prinzip der Neutralität ist das Prinzip der Unparteilichkeit ein Prinzip des Handelns. Humanitäre Hilfe muss auf Basis eines objektiven Standards durchgeführt werden, der auf alle Konfliktparteien im gleichen Maße angelegt wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Parteien den gleichen Anteil humanitärer Hilfe bekommen, sondern es entscheidet allein der Bedarf

der betroffenen Zivilbevölkerung in den Konflikten. Die Definition von 'Unparteilichkeit' des IKRK ruht demnach auf den zwei Säulen der Nicht-Diskriminierung von Individuen und der Hilfsverteilung nach Bedürftigkeitsproportionalität. Der Gedanke der Gleichheit aller Menschen in Verbindung mit der Differenz im Grad ihrer Bedürftigkeit bestimmt daher, welche Individuen in welchem Ausmaß humanitäre Hilfe erhalten (Slim 1997b: 348f.).

Das Prinzip der Unparteilichkeit kann dem Prinzip der Neutralität entgegenwirken und es einschränken. Dies ist insbesondere in Konflikten der Fall, deren Ursache in der Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe aufgrund bestimmter Merkmale liegt. Die simultane Ausführung der humanitären Hilfe sowohl nach dem Prinzip der Neutralität, als auch nach dem der Unparteilichkeit, führt die humanitären Akteure in solchen Konflikten in ein Prinzipiendilemma. Korreliert das Merkmal der Bedürftigkeit mit anderen Merkmalen, die für eine der Konfliktparteien charakteristisch sind - wie z.B. die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie, Religion oder politischen Gruppierung - unterstützt die humanitäre Hilfe aufgrund dieser Korrelation verstärkt eine Seite des Konfliktes. Humanitäre Hilfe ist dann zwar unparteiisch, da sie der bedürftigsten Bevölkerungsgruppe den größten Anteil an Hilfe zukommen lässt, sie wird von den involvierten Konfliktparteien jedoch nicht mehr als neutral wahrgenommen (Schade 2007: 185).

2.3.4. Unabhängigkeit

Um in ihrer Arbeit sowohl unparteiisch als auch neutral handeln zu können, müssen humanitäre Organisationen ihre Arbeit unabhängig von staatlicher Politik, Wirtschaft, Medien oder anderweitigen Interessen planen und durchführen. Unabhängigkeit ist daher die Grundvoraussetzung für eine neutrale, unparteiische humanitäre Hilfe. Das IKRK definiert Unabhängigkeit wie folgt:

„The Movement is independent. The National Societies, while auxiliaries in the humanitarian services of their government and subject to the laws of their respective countries, must always maintain their autonomy so that they

may be able at all times to act in accordance with the principles of the Movement“ (Präambel der Statuten des IKRK).

Eine Wahrnehmung der humanitären Organisationen als nicht von äußeren Interessen gelenkte, unabhängige Instanz ist vital um den Zugang zu Kriegsopfern auf allen Konfliktseiten zu gewährleisten. Unabhängige humanitäre Hilfe kann daher nicht von staatlichen Stellen, sondern nur von privaten, regierungsunabhängigen Hilfsorganisationen geleistet werden (VENRO 2007: 350). Die Nationalstaaten sind jedoch sowohl bei privaten als auch bei den multilateralen Hilfsorganisationen die größten Geldgeber und können so, indem sie die Verwendung der Gelder auf bestimmte Regionen, Konflikte oder Hilfsmaßnahmen beschränken, die humanitäre Hilfe nach ihren Interessen lenken.

Das IKRK bildet hier eine Ausnahme: es erhält zwar einen Hauptteil seines Budgets aus staatlichen Kassen, besteht jedoch darauf, dass ihm keine Bedingungen gestellt werden, wo oder für wen die Gelder verwendet werden. Der Großteil der regierungsunabhängigen Hilfsorganisationen ist jedoch von staatlichen Zuwendungen und öffentlichen Spenden abhängig ohne eine mit dem IKRK vergleichbare internationale Anerkennung zu besitzen, die es ihnen erlauben würde, Fördergelder nur unter Beachtung bestimmter Konditionen anzunehmen. Sie sind dementsprechend anfälliger für Manipulationen durch die Interessen anderer. Die Geldgeber, namentlich die Regierungen der Nationalstaaten, verteilen ihre Mittel gemäß ihren politischen Prioritäten und unterwandern so das Prinzip der Unparteilichkeit, welches humanitäre Hilfe den Individuen mit dem größten Bedarf zukommen lassen soll.

So hatte die US-amerikanische Regierung unter Bill Clinton bis Mitte 1999 nur 15 Millionen US-Dollar für humanitäre Hilfe für die Opfer des innerstaatlichen Konflikts in Sierra Leone bereitgestellt, verglichen mit 13 Milliarden US-Dollar für den Kosovo-Konflikt. Da - nach objektiven Kriterien betrachtet - die Zivilbevölkerung in Sierra Leone eine höhere Bedürftigkeit hatte als die Zivilbevölkerung am Balkan, lässt sich daraus schließen, dass das Überleben der Menschen in dem einen Staat von größerem Interesse für die US-amerikanische

Regierung war, als das Überleben der Menschen in dem anderen, sodass die Clinton-Regierung über den hohen Budgetzufluss für die Balkan-Krise die spendenabhängigen humanitären Organisationen in diese Region lenkte (Terry 2002: 23). Regierungen können also über die Mittelverteilung an die Hilfsorganisationen das Prinzip der Unabhängigkeit umgehen und die humanitären Akteure, den eigenen strategischen Regierungsinteressen entsprechend, in die Region ihrer Wahl lenken.

Neben der direkten Manipulation der humanitären Akteure durch die Geldgeber gibt es noch einen zweiten Akteur, der die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen stark gefährdet: die Medien. Durch ihre Berichterstattung entscheiden die Medien, welche Konflikte in der Öffentlichkeit in den Vordergrund gerückt werden und welche nicht (Roberts 1996: 77). Findet eine umfassende Medienberichterstattung statt, können humanitäre Organisationen, die von Spenden abhängig sind, ihre Spendenaufkommen signifikant erhöhen, indem sie am Ort des berichteten Konfliktes präsent sind. Eine Tätigkeit im Konfliktgebiet ermöglicht der Hilfsorganisationen zu beweisen, dass sie 'aktiv' ist und die Medienberichterstattung gewährleistet, dass sie über ihre Banner und Logos dabei auch gesehen wird. Besonders positiv auf das Spendenaufkommen wirken sich dabei Tätigkeiten aus, die das Mitleid der Medien und Öffentlichkeit im besonderen Maße ansprechen, wie Auffangstationen für Waisen (Storey 1997: 391). Berichten Medien in erhöhtem Maße über die Opfer eines bestimmten Konflikts, so können es sich spendenabhängige humanitäre Organisationen nicht leisten, vor Ort nicht präsent zu sein: Sie verlieren sowohl Medienpräsenz, als auch Spenden, die unweigerlich von einer anderen Organisation in Anspruch genommen werden. Dieser Konkurrenzdruck zwischen den Organisationen führt dazu, dass sich bei erhöhter Medienberichterstattung zu einem Konflikt die humanitären Akteure auf diesen Konflikt konzentrieren, während andere Konflikte und deren Opfer – unabhängig davon, ob ihre Bedürftigkeit größer ist oder nicht – vernachlässigt werden

2.4. Der UNHCR und die Flüchtlingskonvention

Flüchtlinge, die aufgrund eines innerstaatlichen Konfliktes in einem Staat Zuflucht suchen, der nicht an den Feindseligkeiten beteiligt ist, fallen nicht unter das Humanitäre Völkerrecht und Zuständigkeit des IKRK. Eine solche Situation ist rechtlich durch die internationale Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 geregelt. Die Administration der Flüchtlingshilfe obliegt dem 1950 gegründeten Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR), das der UN-Generalversammlung untergeordnet ist. Unter das internationale Flüchtlingsrecht fällt jede Person, die

„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“ (Art. 1, § A, Genfer Flüchtlingskonvention [1951]: 2).

Individuen, die nach dieser Definition unter den internationalen Flüchtlingsschutz fallen, dürfen vom Aufnahmestaat nicht gegen ihren Willen in den Staat, aus dem sie geflohen sind zurückgewiesen werden, solange sie dort noch Verfolgung befürchten müssen (Art. 33, §1, Genfer Flüchtlingskonvention [1951]: 15). Die primäre Versorgungsverantwortung für internationale Flüchtlinge liegt bei den Aufnahmestaaten, die vom UNHCR bei der Versorgung unterstützt werden. Die Aufgaben des UNHCR umfassen 1. den internationalen Schutz der unter den obigen Absatz fallenden Flüchtlinge, 2. die Unterstützung der Staaten, in die diese Flüchtlinge geflohen sind und der dort in diesem Zuge tätigen humanitären Organisationen, sowie 3. Unterstützung bei der freiwilligen Repatriierung der Flüchtlinge (Kap. I, §1, UNO 1950: 4). Ebenso wie beim IKRK soll die Arbeitsweise

des UNHCR dabei „völlig unpolitisch sein; sie soll humanitär und sozial sein und sich in der Regel auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen erstrecken“ (Kap.1, §2, UNO 1950: 4).

Diese politische Neutralität ist jedoch bei der Gewährung von Asyl grundsätzlich nicht gegeben. Die zentrale Implikation des Flüchtlingsrechts ist, dass der Staat, in den die Flüchtlinge fliehen, die Schutzfunktion übernimmt, die ihnen in ihrem Heimatland aufgrund „begründeter Furcht“ verwehrt wird. Dies führt zu einem normativen Dilemma: indem der Aufnahmestaat den Flüchtlingen Schutz gewährt, erkennt er implizit an, dass der Heimatstaat der Flüchtlinge ihnen diesen rechtmäßigen Schutz verwehrt hat. Humanitäre Hilfe für internationale Flüchtlinge kann daher als von Natur aus 'politisch' betrachtet werden (Stedman u.a. 2003: 140).

Werden internationale Flüchtlinge in Flüchtlingslagern humanitär versorgt, so müssen diese Flüchtlingslager einen ausschließlich zivilen und humanitären Charakter haben (UNHCR Exekutiv-Komitee 1978: 113). Um Schutz unter dem Flüchtlingsrecht zu erhalten, verpflichten sich Flüchtlinge in diesen Lagern, die Gesetze des Aufnahmestaates, sowie staatliche Regelungen zum Erhalt der öffentlichen Ordnung in den Lagern zu achten und sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die den zivilen und humanitären Charakter der Flüchtlingslager beeinträchtigen könnte. Individuen, die dies nicht befolgen, verwirken ihren Anspruch auf Schutz unter dem Flüchtlingsrecht (Art.4, §a, UNHCR Exekutiv-Komitee 1978: 114). Jedwede militärische Aktivität in Flüchtlingslagern ist somit verboten und zieht den Verlust des Flüchtlingsstatus nach sich. Die Verantwortung, den zivilen und humanitären Charakter der Flüchtlingslager zu garantieren, unterliegt dem Aufnahmestaat, er hat dabei jedoch Anspruch auf Unterstützung durch die anderen Mitgliedsstaaten der UN und relevanter UN-Organe (Art.4, §b, UNHCR Exekutiv-Komitee 1978: 114).

Von dem Erhalt des Flüchtlingsstatus, und somit auch von dem Erhalt humanitärer Hilfe im Zuge der Flüchtlingsversorgung ausgeschlossen sind zudem alle Personen,

„in Bezug auf die aus schwer wiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt

tigt ist, a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben [...]; b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden; c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwider laufen.“ (Art.1, §F, Genfer Flüchtlingskonvention 1951: 4)

Die Flüchtlingskonvention ermöglicht den Aufnahmestaaten also, Individuen, die schwere Kriegsverbrechen oder fundamentale Menschenrechtsverletzungen begangen haben, oder die den zivilen Charakter der Flüchtlingslager missachten, den Flüchtlingsstatus und die daran gebundene humanitäre Hilfe zu verweigern oder abzuerkennen. Individuen, die aus diesem Grund kein Anrecht auf den Flüchtlingsstatus haben, dürfen vom Aufnahmestaat von den restlichen Flüchtlingen getrennt, und in ihr Ursprungsland ausgewiesen werden. Das oben beschriebene Ausweisungsverbot ist in diesem Fall unwirksam, da diese Individuen der Definition nach keine Flüchtlinge sind. Die Flüchtlingskonvention legt allerdings nicht fest, anhand welcher Kriterien Individuen, die sich unrechtmäßig als Flüchtlinge ausgeben, identifiziert werden sollen.

3. Innerstaatliche Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges

Bei der Analyse des normativen und rechtlichen Rahmenwerks der humanitären Hilfe zeigen sich bereits deutliche Schwachstellen, die die Entstehung von ethischen Dilemmata begünstigen. Zusätzlich bleibt zu beachten, dass dieses gesamte Rahmenwerk vor dem Hintergrund des zweiten Weltkrieges und des darauf folgenden Kalten Krieg entstanden ist und somit auf die Konflikte zwischen Staaten und den beiden großen ideologischen Blöcken der Ost-West-Konfrontation ausgerichtet ist. Auf die veränderten Bedingungen, mit denen sich humanitäre Hilfe in den heutigen innerstaatlichen Konflikten konfrontiert sieht, reagieren humanitäre

Hilfsorganisationen daher nach den selben Verhaltensleitlinien wie in klassischen Staatenkriegen, wodurch die Tendenz der humanitären Hilfe, Negativeffekte zu entwickeln, noch verstärkt wird.

Das Humanitäre Völker- und Flüchtlingsrecht baut auf Jean-Jacques Rousseaus Annahme auf, dass ein Krieg einzig und allein ein Krieg zwischen Regierungen und deren Armeen ist, nicht jedoch der Zivilbevölkerung. Diese Idee bildete die Basis für die Entstehung humanitärer Beschränkungen für Kriege, da sie die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten in Kriegen festlegt (Roberts 2001: 31). Innerstaatliche Konflikte sind durch das humanitäre Völkerrecht, wie in Kapitel 2.1. dargelegt, kaum verregelt. Die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten verschwimmt zudem in innerstaatlichen Konflikten, in denen die Feindseligkeiten zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen oder zwischen Regierung und Zivilbevölkerung ausgetragen werden, so dass eine strikte Anwendung des Kriegsrechts aufgrund der mangelhaften Trennung von Kombattanten und Zivilisten erschwert wird. Innerstaatliche Konflikte sind jedoch keine neue Erscheinung und die fehlende Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten ist seit jeher ein grundlegendes Problem innerstaatlicher Konflikte. Was also macht die heutigen innerstaatlichen Konflikte für die humanitäre Hilfe so viel komplexer und schwieriger zu regulieren als die innerstaatlichen Konflikte während des Kalten Krieges?

Während des Kalten Krieges wurden innerstaatliche Konflikte durch den Kampf um politische Hegemonie auf eine globale Ebene angehoben: Sie wurden nicht als regionales oder rein innerstaatliches Problem wahrgenommen, sondern waren als Teil des ideologischen Machtkampfes von globalem Interesse (Weissman 2004: 8f.). Ob die von den Großmächten unterstützten Regierungen intern ausreichend Legitimation oder eine gute Regierungsführung besaßen, war für die UdSSR und die USA von geringer Bedeutung. Primär interessierte, ob die Nationalstaaten die Ideologien der Großmächte auf internationaler Ebene stützten, oder nicht. Innerstaatliche Konflikte wurden so in den globalen Machtkampf integriert und die

involvierten Konfliktparteien gemäß ihrer ideologischen Einstellung von den USA oder der UdSSR z.B. durch Waffenlieferungen gestützt (Minear 2001: 1).

Die internationalen Beziehungen wurden während dieses Zeitraums sowohl militärisch als auch politisch durch das Souveränitätsprinzip geregelt. Auf der politischen Ebene brachte das Konzept der Gleichberechtigung aller Staaten im Rahmen des Souveränitätsprinzip für beide Supermächte einen Vorteil: Sie konnten ihre Einflussbereiche und ihre Macht durch die Anzahl der Alliierten, die ihre ideologische Position in internationalen Foren wie der UN unterstützten, zum Ausdruck bringen. Auf militärischer Ebene reduzierte das vom Souveränitätsprinzip abgeleitete Prinzip der Nichteinmischung die Gefahr der Invasion eines Staates durch einen anderen und somit auch das Risiko einer direkten militärischen Konfrontation der beiden Supermächte (Macrae 2001: 10). Die Genfer Konventionen und das Flüchtlingsrecht spiegeln diese Weltordnung, wie sie sich kurz nach Ende des Zweiten Weltkrieges darlegte, wieder. Sie gehen von funktionierenden Nationalstaaten aus, deren politisches und ökonomisches System weitgehend in sich geschlossen ist.

Diese Weltordnung hat sich seit Ende der Ost-West-Konfrontation grundlegend verändert und zeichnet sich nun, insbesondere in den geopolitischen Peripherien wie Subsahara-Afrika, durch schwache, dysfunktionale Nationalstaaten aus, die anfällig für innerstaatliche Konflikte sind. Auftreten und Intensität innerstaatlicher Konflikte nahmen seit Ende des Kalten Krieges zu, da die sicherheitspolitisch motivierte Stützung von Staaten und diktatorischen Regimen durch die Großmächte endete und Konflikte nun ungehindert hervorbrechen konnten (Schade 2007: 182). Waren die Großmächte aufgrund der ausgeprägten politischen Ideologisierung während des Ost-West-Konflikts noch gezwungen, in innerstaatlichen Konflikte in ihrem Einflussgebiet einzugreifen, so eröffnete ihnen die neue, wesentlich harmlosere 'ethnische' Interpretation der Konflikte, die an die Stelle des Politischen trat, nun die Möglichkeit, sich jeder Aktivität zu enthalten (Jean 1999: 445). Das Ende der Ost-West-Konfrontation stufte innerstaatliche Konflikte in der Wahrnehmung der westlichen Akteure demnach wieder auf die regionale Ebene zurück.

Eine grundlegende Charakteristik für die innerstaatlichen Konflikte seit Ende des Kalten Krieges ist, dass sie insbesondere in fragilen und zerfallenden Staaten ausbrechen, in denen die Ressourcen knapp oder unzureichend verteilt sind (Humanitarian Studies Unit 2001: 1). Dabei wurde der Legitimitäts- und Machtverlust, den die Staaten in den geopolitischen Peripherien durch den Wegbruch der ökonomischen, militärischen und politischen Unterstützung der Großmächte erfahren, durch den Trend der Globalisierung verstärkt. Bereits seit den 1970er Jahren begannen die Nationalstaaten aufgrund der wirtschaftlichen Deregulierung und zunehmenden Öffnung der Märkte die Hoheitsgewalt über die nationale Wirtschaft zu verlieren. Die Schattenglobalisierung ermöglichte es nichtstaatlichen Akteuren, illegal erworbene Güter an den staatlichen Institutionen vorbei auf dem Weltmarkt abzusetzen. Sie förderte daher, über die Profite, die die räuberische Aneignung und der Verkauf staatlicher Ressourcen abwerfen, die Entstehung von *Warlord*-Konfigurationen. Gewalt und Krieg sind für diese Kriegsfürsten ein dauerhaftes Mittel, um sich die politische und wirtschaftliche Kontrolle über ein ressourcenreiches Gebiet zu sichern (Le Billon u.a. 2000: 3f.).

Die heutigen innerstaatlichen Konflikte sind also nicht mehr rein intern, sondern über den illegalen Ressourcenhandel der Kriegsparteien in die globale Wirtschaft eingebunden. Je mehr Ressourcen und Rohstoffe die auf dem Weltmarkt von Kriegsfürsten oder Kriegsteilnehmern gewinnbringend verkauft werden können sich auf dem Territorium eines fragilen Staates befinden, desto größer ist demnach die Wahrscheinlichkeit, dass in diesem Staat ein innerstaatlicher Konflikt ausbricht (Münkler 2007: 167). Die Öffnung der Kriegsökonomie und ihre Einbindung in die Globalisierungsprozesse führen zudem dazu, dass die innerstaatlichen Konflikte nicht mehr ausbrennen, sondern über den Handel auf dem Weltmarkt immer wieder mit neuen Ressourcen versorgt werden und somit fast unbegrenzt fortgeführt werden können (Rufin 1999: 30). Die Profite aus diesem illegalen Handel entziehen sich der öffentlichen Kontrolle und fließen nicht in das soziale Netzwerk des Staates ein, wodurch sich eine weitere Schwächung der staatlichen Strukturen

ergibt. Durch den staatlichen Kontrollverlust über die Wirtschaft und den Zusammenbruch der externen Unterstützung nach Ende des Kalten Krieges wurde der Staat auf ein Machtinstrument für die Regierenden reduziert und hatte seine Funktion als Versorger für öffentliche Güter und Verantwortlicher für soziale Gerechtigkeit verloren. Diese Erosion der staatlichen Kompetenzen, Legitimität und Macht führte zum Staatszerfall (Le Billon u.a. 2000: 3).

Durch das komplexe Zusammenspiel von ökonomischen und politischen Faktoren bei ihrer Entstehung, werden die humanitären Krisen, die durch solche innerstaatlichen Konflikte verursacht werden, auch als „*complex political emergencies*“ bezeichnet. Es sind multikausale humanitäre Krisen, die durch menschliches Handeln verursacht wurden und sich dadurch klar von humanitären Krisen, die als Folge von Naturkatastrophen entstehen, unterscheiden (Raisin u.a. 2001: 144). Die neuen komplexen Dynamiken der innerstaatlicher Konflikte nach Ende der Ost-West-Konfrontation sowie die veränderte Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft darauf wirken sich in hohem Maße auf die Arbeit von humanitären Organisationen aus, die in den durch diese Konflikte entstandenen *complex political emergencies* aktiv werden.

3.1. Humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten nach Ende des Kalten Krieges

Während des Kalten Krieges war humanitäre Hilfe angesichts der politischen Mobilmachung der Großmächte finanziell verhältnismäßig unbedeutend und aufgrund des Souveränitätsprinzips nur in den Peripherien von innerstaatlichen Konflikten z.B. in Flüchtlingslagern im Grenzgebiet tätig (Jean 1999: 442). Aufgrund des Endes des Kalten Krieges sowie des daraus resultierenden Interessenverlustes der Großmächte und ehemaligen Kolonialmächte an den Entwicklungsländern, sind humanitäre Hilfsorganisationen nun oft die einzige internationale Präsenz in innerstaatlichen Konflikten und den daraus resultierenden humanitären Krisen

(Lischer 2005: 4).

Das Ende des Kalten Krieges und der daran gekoppelten ideologischen Polarisierung führte zu einer Lockerung des Souveränitätsprinzips, die sowohl durch den von humanitären NROs angewandten 'humanitären Imperativ', als auch durch die neue Idee einer Verpflichtung zu humanitären Interventionen verstärkt wurde. Humanitäre Akteure sind dadurch heutzutage in ihrer Tätigkeit nicht weiter auf die Peripherien von Konflikten beschränkt, sondern können direkt innerhalb der betroffenen Krisen- und Konfliktgebiete ihre Arbeit aufnehmen (Terry 2002: 13). Die Arbeit innerhalb der Konfliktregion hat jedoch nicht nur den Vorteil, direkten Zugang zu den Opfern zu erhalten, sondern ebenfalls den Nachteil, die Gefahr der Manipulation der humanitären Hilfe durch die dort anwesenden Konfliktparteien zu erhöhen.

Das Ende des Kalten Krieges hat somit zwar die Vorherrschaft des politischen Imperatives über den humanitären verringert, es führte die humanitären Akteure jedoch auch in ein politisches Vakuum: Humanitäre Organisationen haben keinerlei Mandat in den innerstaatlichen Konflikt, der eine humanitäre Krise verursacht, schlichtend einzugreifen, sind gleichzeitig jedoch die ersten, die darauf reagieren müssen (Terry 2002: 220). Humanitäre Hilfe wird so zum Platzhalter für das fehlende politische Engagement ihrer Geberregierungen. Sie ist oft der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Mitglieder des UN-Sicherheitsrat bei internationalen Aktionen einigen können (Schade 2007: 182). Diese Verschiebung findet auch im Anstieg des ausgegebenen Finanzvolumens für humanitäre Hilfe in den Jahren nach Ende des Kalten Krieges seinen Ausdruck. Betrug der Anteil der humanitären Hilfe an der gesamten staatlichen und multilateralen Entwicklungshilfe der OECD-Länder 1989 noch weniger als 5 Prozent, so hatte sich der Anteil bis 1999 auf 10,1 Prozent verdoppelt und betrug im Jahr 2000 10,5 Prozent (Debiel u.a. 2007: 165). Dies deutet nicht nur auf einen höheren Bedarf durch eine höhere Anzahl an Konflikte hin, die durch die Änderung der Weltordnung entstanden sind, sondern zeigt auch, dass sich der Fokus im Umgang mit solchen

Konflikten verschoben hat. Die Konsequenzen der politischen Unterteilung in geopolitisch bzw. außenwirtschaftlich bedeutende und unbedeutende Staaten lassen sich zugespitzt so formulieren: „*The rich get diplomats, the poor get aid workers*“ (VENRO 2007: 351f.).

Das Budget, das die Geberländer für humanitäre Hilfe zur Verfügung stellen, wird inzwischen weitgehend über NROs in die Konfliktgebiete geleitet. Die Praxis der Staaten, NROs als „Subunternehmer“ für humanitäre Hilfe einzustellen und die humanitäre Hilfe dadurch zunehmend zu privatisieren, hat für sie den Vorteil, nicht mehr direkt in die Konflikte der Empfängerländer involviert zu sein, aber die humanitären Organisationen über die Mittelvergabe weiterhin gemäß ihren staatlichen Interessen lenken zu können. So kamen Mitte der 1990er Jahre bereits 30 Prozent der Gelder, die humanitären NROs zur Verfügung standen, aus staatlichen Quellen, verglichen mit 1,5 Prozent Anfang der 1970er Jahre (Storey 1997: 385). Durch die wachsende Privatisierung der humanitären Hilfe sind die Anzahl und das Budget der humanitären Organisationen extrem angestiegen: War bis Mitte der 1980er Jahren in innerstaatlichen Konflikten fast nur das IKRK tätig, haben den *Code of Conduct* des IKRK inzwischen über 480 humanitäre NROs unterschrieben und NROs wie CARE International, Oxfam oder Caritas International verfügen heutzutage in einigen Konfliktgebieten über ein Budget, das höher liegt, als das der dort tätigen UN-Organisationen (Debiel u.a. 2007: 169f.).

Die Tendenz der Geberländer, zunehmend zu privatisieren, in Verbindung mit der Erosion der Staatlichkeit in den Ländern des Südens, hat das Arbeitsfeld humanitärer NROs in innerstaatlichen Konflikten signifikant erweitert und sie so politisiert. Humanitäre Hilfe fungiert nun als Präventionspolitik der Geberländer vor massiven Flüchtlingsbewegungen, die zunehmend als Sicherheitsproblem wahrgenommen werden. Sie erlaubt den Geberstaaten, sich politisch aus Konflikten herauszuhalten, über die Finanzierung der humanitären Hilfe die Kriegsflüchtlinge jedoch soweit wie möglich innerhalb der Grenzen des jeweiligen Konfliktes zu halten, indem sie dort humanitär versorgt werden (Jean 1999: 447).

Die Manipulation humanitärer Hilfe könnte verringert werden, würden der UN-Sicherheitsrat oder andere regionale Organisationen, die mit der kollektiven Sicherheit beauftragt sind, angemessen auf innerstaatliche Konflikte reagieren und z.B. Truppen bereitstellen, die den zivilen Charakter von Flüchtlingslagern sichern. Sowohl die staatlichen Regierungen, als auch multilaterale Organe wie der UN-Sicherheitsrat bezeichnen die Manipulation von humanitärer Hilfe jedoch als rein humanitäres Problem und nicht – obwohl die Konflikte, in die humanitäre Hilfe eingebunden wird, sich durchaus destabilisierend auf die gesamte Region auswirken können – als Bedrohung der internationalen Sicherheit (Stedman u.a. 2003: 177f.). Humanitären Akteuren bleiben so, abgesehen vom totalen Rückzug aus den Konfliktgebieten, kaum Handlungsoptionen um eine Manipulation und Einbindung der humanitären Hilfe in die Kriegsökonomie der involvierten Konfliktparteien zu verhindern.

3.2. Die Kriegsökonomie der neuen innerstaatlichen Konflikte

Es können sechs verschiedene Typen von innerstaatlichen Kriegsökonomien unterschieden werden: 1. die staatliche Kriegsökonomie, die von einer politisch organisierten Gruppe (zumeist Staaten) über Besteuerungssysteme oder den Staatshaushalt finanziert wird; 2. die Guerilla-Kriegsökonomie, die von bewaffneten Gruppen angewandt wird, die sich allein durch lokale Ressourcen finanzieren und die daher eine enge, durch politische oder ethnische Ideologisierung geschaffene Bindung zur lokalen Zivilbevölkerung aufbauen müssen; 3. die Raub-Kriegsökonomie, bei der sich bewaffnete Gruppen durch Gewalt, Raub und Sklavenarbeit die für ihre Finanzierung notwendigen Ressourcen von der lokalen Bevölkerung aneignen; 4. die Verbündeten-Kriegsökonomie, die durch militärische Rückzugsgebiete finanziert wird, die bewaffnete Gruppen in der Grenzregion von Nachbarstaaten errichten, um deren politische und ökonomische Unterstützung und Schutz zu erhalten; 5. die humanitäre Kriegsökonomie, die sich über den von humanitären Organisationen Ressourcenzufluss für die Zivilbevölkerung finanziert; 6. die kommerzielle

Kriegsökonomie, die sich über den Verkauf lokaler Ressourcen, wie z.B. Diamanten, oder den Handel mit illegalen Gütern, wie z.B. Drogen, finanziert (Le Billon u.a. 2000: 6ff.). Die ersten drei dieser Kriegsökonomie-Typen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in sich geschlossene Wirtschaftskreisläufe bilden. Es fließen keine Ressourcen von außen in den Konflikt ein, so dass er, sind die lokalen Ressourcen aufgebraucht, ausbrennt. Die darauf folgenden drei Kriegsökonomie-Typen zeichnen sich hingegen durch ihre offenen, in die globalisierten Wirtschaftsstrukturen eingebundenen Finanzierungssysteme aus. Diese offenen, globalisierten Kriegsökonomien sind ein Merkmal, das die heutigen innerstaatlichen Konflikte von denen, die während des Kalten Krieges ausgetragen wurden, grundlegend unterscheidet. Es sind zumeist Mischökonomien, die ihre Ressourcen sowohl durch Raub als auch durch die Manipulation humanitärer Hilfe und kommerziellen Aktivitäten beziehen.

Durch das Ende der Ost-West-Konfrontation verloren insbesondere nicht-staatliche bewaffnete Gruppen nicht nur den Ressourcenzufluss über die assoziierten Großmächte, sondern auch die notwendige politische Ideologisierung um sich eine Versorgung durch die Bevölkerung im Rahmen einer Guerilla-Kriegsökonomie zu sichern. Sie mussten sich daher andere Wege suchen, um die Finanzierung ihrer Kriegsführung zu gewährleisten. In politisch instabilen Regionen, insbesondere in Subsahara-Afrika, begünstigte der Prozess des Staatszerfalls, der nach Ende des Kalten Krieges einsetzte, die Diversifizierung der Kriegsfinanzierung bewaffneter Gruppen. In einigen Staaten sind Staatsgewalt und staatliche Verwaltungsstrukturen zu schwach, um das staatliche Territorium ausreichend zu kontrollieren. Dadurch wird es Rebellengruppen oder *Warlords* erleichtert, sich die Kontrolle über ressourcenreiche Regionen anzueignen und diese zum eigenen Vorteil auszubeuten. Die formelle Wirtschaft des Staates wird so fragmentiert und kriminalisiert und die staatlichen Strukturen weiter geschwächt, wodurch wiederum die Schaffung neuer autonomer Regionen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, begünstigt wird (Rufin 1999: 33f.). Konflikte, in denen Rebellengruppen weite Teile des staatlichen Territoriums kontrollieren, sind

für die Durchführung von humanitärer Hilfe besonders problematisch. *Warlords* und bewaffnete Gruppen beanspruchen zwar die militärische und ökonomische Kontrolle bestimmter Gebiete für sich, und übernehmen so in weiten Bereichen für diese Region eine quasi-staatliche Funktion. Die Frage, wer die soziale Verantwortung für die in den von Rebellen kontrollierten Gebieten lebende Zivilbevölkerung trägt, bleibt jedoch ungeklärt (Weissman 2004: 12f.). Für humanitäre Organisationen werden Verhandlungen über die Auslieferung humanitärer Hilfe in solchen Konfliktkontexten dadurch komplex und unübersichtlich, denn da der Staat die Kontrolle über Teile seines Territoriums verloren hat, müssen Verhandlungen über die Auslieferung von humanitärer Hilfe sowohl mit dem Staat, als auch mit den die jeweiligen Regionen kontrollierenden Rebellengruppen geführt werden. *De jure* müssen Rebellengruppen, da sie keinen legitimen Anspruch auf dieses Territorium haben, zwar nicht in die Verhandlungen mit einbezogen werden, *de facto* besitzen sie jedoch das Gewaltmonopol in dieser Region, so dass eine Durchführung der humanitären Hilfe ohne ihre Zustimmung ein hohes Sicherheitsrisiko für das humanitäre Hilfspersonal darstellen würde.

Der Wechsel von der durch die Großmächte kontrollierten Finanzierung innerstaatlicher Konflikte hin zu der in die Globalisierungsprozesse eingebundenen Kriegsökonomie führte jedoch nicht nur zu einer Schwächung der Staatlichkeit, sondern ebenfalls zu einer Destabilisierung der bewaffneten Bewegungen: Die von außen zufließende Unterstützung während des Kalten Krieges konsolidierte und zentralisierte die Macht bewaffneter Bewegungen. Die durch die Großmächte gewährten Ressourcen wurden nach 'top-down'-Prinzip von der Gruppenführung an die Basis weiter verteilt. Beruht die Finanzierung der Kriegsführung jedoch, wie ab dem Ende des Kalten Krieges, auf einer Raubökonomie, wirtschaftlichen Tätigkeiten oder der Manipulation humanitärer Hilfe so entsteht ein 'bottom-up' Verteilungssystem, in dem der Gruppenführung die Ressourcen durch die untergebenen Kombattanten über verschiedene, relativ autonome Kanäle zufließen. Die Rebellenführung wird dadurch von ihrer Basis abhängig und verliert Macht und Legitimität. Dies

kann zu einer Fragmentierung der bewaffneten Gruppen führen. Es entstehen kleine Rebellengruppen ohne politische Agenda, die von kriminellen Banden kaum noch zu unterscheiden sind, und die nicht an einem Ende des Konfliktes interessiert sind, da er ihr Einkommen sichert (Le Billon u.a. 2000:9f.). Die Kriegsökonomie ver selbstständigt sich in diesem Fall, und der Konflikt wird zum Selbstzweck. Die ursprüngliche politische Motivation des jeweiligen innerstaatlichen Konfliktes schwindet, je länger der Konflikt andauert, und wird durch eine Ökonomie der Gewalt ersetzt, die das Handeln der involvierten Konfliktparteien bestimmt (Münkler 2007: 163). Da der Absatz der lokalen Ressourcen über die Schattenglobalisierung an den offiziellen Wirtschaftswegen vorbei erfolgt, sind die Kriegsökonomien von *Warlords* und bewaffnete Gruppen zudem weitestgehend resistent gegen internationale Sanktionen, wie z.B. Wirtschaftsembargos (Macrae 1994: 225).

Je knapper die lokalen Ressourcen in einem Staat sind, desto größer ist die Bedeutung der humanitären Hilfe als Ressource in diesem Konflikt. In Staaten wie Sudan, in denen keine oder nur wenige Ressourcen vorhanden sind, über die sich die Konfliktparteien durch Handel auf dem Weltmarkt finanzieren können, hat humanitäre Hilfe daher größeren Einfluss auf den Konfliktverlauf, als in ressourcenreichen Staaten wie Angola, Sierra Leone oder Liberia (Terry 2002: 218). Bewaffnete Gruppen müssen in ressourcenarmen, ökonomisch isolierten Staaten auf eine Raubökonomie zurückgreifen und ihre Versorgung durch die Plünderung und Ausbeutung der Zivilbevölkerung sichern. Eine solche geschlossene Kriegsökonomie würde ausbrennen, sobald die Zivilbevölkerung erschöpft ist. Eine humanitäre Krise, die sich durch die Erschöpfung der Zivilbevölkerung in einer Raubökonomie ergibt, löst jedoch auch einen massiven Zustrom an humanitärer Hilfe aus. Die Kriegsökonomie öffnet sich so und die Ressourcen der humanitären Hilfe können nun von den Konfliktparteien zur Finanzierung der Kriegsführung eingesetzt werden (Rufin 1999: 30). Humanitäre Notlagen in innerstaatlichen Konflikten dürfen von humanitären Organisationen daher nicht nur als Konsequenz des Konfliktes wahrgenommen werden, sondern es muss ebenfalls die Möglichkeit in Betracht

gezogen werden, dass eine solche Notlage nicht das Ergebnis, sondern das *Ziel* politischer und militärischer Strategien zur Finanzierung des Konfliktes ist (Macrae 1994: 30).

Der Kriegsverlauf und die Taktiken der Kriegsführung werden also zum größten Teil von der Kriegsökonomie bestimmt, die den Konflikt finanziert. Wie bereits angeführt, ist humanitäre Hilfe nicht mehr nur auf die Peripherien von innerstaatlichen Konflikten beschränkt, sondern wird zunehmend in die Zentren der Konflikte ausgeliefert. Durch diese Re-'Internalisierung' der humanitären Hilfe, kann sie ihre Wirkung auf die Kriegsökonomie der Konflikte voll entfalten und auch Einfluss auf den Konfliktverlauf nehmen. Eine Analyse des Typs der Kriegsökonomie und ihrer Dynamiken, sowie der Gewinner und Verlierer, die sie generiert, ist daher unerlässlich, um Gefahren von Manipulation oder mögliche negative Auswirkungen der humanitären Hilfe im Voraus zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren. Das Unterlassen dieser Analyse, aus Angst das Neutralitätsprinzip zu verletzen, führt Humanitäre Organisationen so zwangsläufig in ethische Dilemmata.

4. Ethische Dilemmata der humanitären Hilfe in innerstaatlichen Konflikten

Die ethischen Dilemmata der humanitären Hilfe entstehen aufgrund des Zusammenspiels zweier Faktoren. Als erstes bleibt festzuhalten, dass humanitäre Hilfe nur dann in ethische Dilemmata geraten kann, wenn multilaterale und bilaterale Akteure, sowie die Konfliktparteien das humanitäre Völkerrecht nicht achten, ihre Verantwortung zur Wahrung der kollektiven Sicherheit nicht wahrnehmen oder unwillig sind, Verhandlungen mit nationalen Regierungen oder bewaffneten Gruppen zu führen. Ist dies in einem innerstaatlichen Konflikt der Fall, müssen humanitäre Hilfsorganisationen ohne das Mandat Gewalt oder eine mögliche Manipulation

ihrer Ressourcen verhindern zu können, an vorderster Front alleine tätig werden (Macrae 1994: 226). Humanitäre Organisationen erben zwar nicht automatisch die Verantwortung, der andere Akteure nicht gerecht geworden sind, aber sowohl der Bedarf ihres Einsatzes, als auch die negativen Auswirkungen ihrer Hilfe sind davon abhängig, inwieweit bilaterale und multilaterale politische Akteure sowie die Konfliktparteien, die ihnen obliegenden Verantwortungen nicht wahrgenommen haben (Terry 2002: 17). Der zweite Faktor, der zur Entstehung ethischer Dilemmata beiträgt, sind die Verhaltensleitlinien der humanitären Akteure selbst: der humanitäre Imperativ und die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Humanitäre Organisationen betrachten den humanitären Imperatives zudem als kategorischen Imperativ, sodass sie sich nicht verantwortlich für mögliche Negativeffekte ihres Handelns fühlen. Die Berücksichtigung des politischen Kontextes in der Durchführung der humanitären Hilfe wird weiterhin als Verletzung der Neutralitäts-, Unparteilichkeits- und Unabhängigkeitsprinzipien der humanitären Hilfe wahrgenommen (Lischer 2005: 141).

Humanitäre Organisationen reagieren zur Wahrung ihrer Neutralität und Unabhängigkeit auf *complex political emergencies*, die aufgrund innerstaatlicher Konflikte auftreten, im selben Maße wie auf Naturkatastrophen, z.B. Überschwemmungen oder Hungersnöte durch Missernten (Munslow u.a. 1999: 209). Sie arbeiten zudem, bricht eine humanitäre Notlage aus, unter einem enormen Zeitdruck, um den Opfern der Krise so schnell wie möglich Hilfe zukommen zu lassen. Katastrophenhilfe ist also von Natur aus auf kurzfristige, technokratische Hilfsansätze ausgelegt. Die Beziehungen der humanitären Organisationen zur lokalen Bevölkerung sind daher eher zufällig, sodass sie bei Beginn ihrer Tätigkeit keinen Überblick über die Interessenkonstellationen der Konfliktparteien und die Dynamiken des Konfliktes haben. Dieses Unverständnis ist charakteristisch für die humanitäre Hilfe, die – auch um ein hohes Spendenaufkommen zu gewährleisten – zur Verkürzung der Komplexität sozialer Beziehungen und einer undifferenzierten Opferperspektive neigt (Jean 1999: 456).

Humanitäre Hilfe befindet sich so in den heutigen innerstaatlichen Konflikten in einem ethischen Grunddilemma: Sie soll das Leid der Zivilbevölkerung unter Wahrung des humanitären Imperatives und der Prinzipien der humanitären Hilfe lindern, kann aber aufgrund eben dieser 'Verpflichtung zum Handeln' im Rahmen innerstaatlicher Konflikte durch die Konfliktparteien manipuliert werden. Der humanitäre Imperativ wird durch die Manipulation und die daraus folgenden Negativeffekte sinnentleert und so das Leid der Zivilbevölkerung verstärkt und verlängert. Humanitäre Hilfe verletzt somit, agiert sie in innerstaatlichen Konflikten gemäß dem humanitären Imperativ und ihren Grundprinzipien, eben diesen Imperativ und diese Prinzipien. Sie kann daher in innerstaatlichen Konflikten in ihren Auswirkungen weder neutral, unparteiisch und unabhängig sein, noch uneingeschränkt den humanitären Imperativ wahren. Doch auch der Rückzug der humanitären Hilfe aus einem innerstaatlichen Konflikt aufgrund ihrer Negativwirkungen, führt die humanitäre Hilfe in ein ethisches Dilemma. Es entsteht eine *'lose-lose'*-Situation, in der jede Handlungsoption gegen grundlegende ethische Prinzipien der humanitären Hilfe verstößt und somit suboptimal ist: Entweder humanitäre Organisationen werden in innerstaatlichen Konflikten aktiv und akzeptieren die damit einhergehende Manipulation ihrer Hilfe, oder sie ziehen ihre Hilfe aus dem Konfliktgebiet zurück und nehmen somit den Tod unbeteiligter Zivilisten in diesem Konflikt in Kauf. Es besteht also sowohl eine ethische Ambiguität in der Durchführung der humanitären Hilfe, als auch in ihrer Unterlassung (Anderson 1998: 137).

Wird humanitäre Hilfe als politische und ökonomische Ressource in innerstaatliche Konflikte eingebunden, so kann humanitäre Hilfe auf vier verschiedenen Ebenen vor ethische Dilemmata gestellt werden, indem sie konfliktfördernd wirkt: Sie kann 1. Kombattanten in Flüchtlingslagern die Möglichkeit bieten, sich unter internationalem Schutz militärisch und politisch neu zu organisieren, 2. die Kriegsökonomie der involvierten Konfliktparteien stützen, 3. den Kriegsparteien sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene

Legitimität verleihen und 4. den Konfliktparteien zur Bevölkerungskontrolle dienen. Diese vier ethischen Dilemmata werden in den folgenden Kapiteln analysiert und an den Auswirkungen der humanitären Hilfe im innerstaatlichen Konflikt Ruandas 1994 überprüft. Der innerstaatliche Konflikt, der im Genozid der Hutu an den Tutsi seinen Höhepunkt fand und zu einer darauf folgenden Massenflucht der Hutu in die angrenzenden Nachbarstaaten Zaire, Burundi und Tansania führte, brachte die humanitären Organisationen auf allen vier aufgeführten Ebenen in ethische Dilemmata. Die hier verwendeten Beispiele beziehen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf die ruandischen Flüchtlingslager in Ost-Zaire, da die humanitäre Hilfe dort aufgrund der hohen Anzahl an humanitären Akteuren und Flüchtlingen, der massiven Medienberichterstattung sowie den politischen Bedingungen des Aufnahmestaates Zaire und der Passivität der internationalen Staatengemeinschaft die stärksten Negativeffekte auf den Verlauf des innerstaatlichen Konfliktes Ruandas hatte. Zwar bildeten sich auch auf ruandischem Territorium Lager für Binnenvertriebene, Ziel der Hutu-Extremisten nach Beendigung des Genozids war jedoch der Abzug der Hutu-Bevölkerung aus dem Kontrollgebiet der Tutsi-dominierten RPF (Rwandan Patriotic Front), d.h. aus dem ruandische Staatsterritorium, um den innerstaatlichen Konflikt von humanitären Rückzugsgebieten in Nachbarstaaten aus weiter zu führen. Die Zahl der Binnenvertriebenen lag daher deutlich niedriger als die der Flüchtlinge, ebenso wie die Anzahl der humanitären Akteure, die innerhalb Ruandas zwischen drei bis fünfzehn schwankte, verglichen mit 150 Hilfsorganisationen in den zairischen Flüchtlingslagern (Overseas Development Institute 1996: 41). Die Binnenvertriebenen-Lager, die im Rahmen der *Opération Turquoise* von April 1994 bis August 1994 von französischen Blauhelmsoldaten in einer 'humanitären Sicherheitszone' überwacht wurden, beherbergten zwar ebenso wie die Lager in Ost-Zaire fast ausschließlich Hutus, die nach dem Genozid auf Druck der Hutu-Extremisten geflohen waren (Overseas Development Institute 1996:11), die RPF befürchtete jedoch nach Abzug der Friedenstruppen im August 1994 eine Militarisierung der Lager auf ihrem staatli-

chen Territorium und löste sie daher im April 1995 gewaltsam auf, bevor es zur Entstehung massiver ethischer Dilemmata kommen konnte. Obwohl die Flüchtlingslager in Ost-Zaire und nicht auf ruandischem Territorium lagen, so dienten sie als humanitäres Rückzugsgebiet doch der Weiterführung des innerstaatlichen ruandischen Konfliktes und eignen sich daher an dieser Stelle als Beispiel für die Negativeffekte der humanitären Hilfe auf innerstaatliche Konflikte.

4.1. Das ethische Dilemma militarisierter Flüchtlingslager

Dieses Kapitel analysiert zunächst die theoretischen Grundlagen der Militarisierung von Flüchtlingslagern als Strategie der Kriegsführung, um im Folgenden deren Anwendung in den ruandischen Flüchtlingslagern in Ost-Zaire und die daraus entstehenden Auswirkungen auf den innerstaatlichen Konflikt Ruandas zu untersuchen.

4.1.1. Die Militarisierung von Flüchtlingslagern als Kriegsstrategie

Die Militarisierung von Flüchtlingslagern ist kein neues Phänomen. Bereits während des Kalten Krieges wurden Flüchtlingslager von den Großmächten genutzt, um unter einem apolitischen Schein in innerstaatliche Konflikte zu intervenieren und die von ihnen favorisierte Rebellengruppe zu unterstützen. Die US-Regierung konnte auf diese Weise die Afghanen und die Roten Khmer ohne die Gefahr einer Eskalation der Ost-West-Konfrontation unterstützen, solange sie ihre Maßnahmen in der Weltöffentlichkeit als rein humanitär darstellte (Rufin 1999: 23). Das Ausmaß des Missbrauchs von Flüchtlingslagern erweiterte sich nach Ende des Kalten Krieges jedoch beträchtlich, da durch den Anstieg der humanitären Akteure und ihrer Ressourcen genügend humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt werden konnte, um große Flüchtlingsbewegungen über einen langen Zeitraum hinweg in Flüchtlingslagern zu versorgen (Stedman u.a. 2003: 6). Dies favorisierte die Integration von Flüchtlingslagern und der darin verteilten humanitären Hilfe in die Organisationsstrategien von bewaffneten Gruppen. Dabei kann zwischen drei verschiedenen

Organisationsstrategien von politisierten bewaffneten Gruppen unterschieden werden: 1. ein Guerillakrieg innerhalb der nationalen Grenzen, 2. die Errichtung einer Militärbasis in einem mit den politischen Zielen der Kombattanten sympathisierenden Nachbarstaat und 3. die Militarisierung von Flüchtlingslagern.

Die Strategie des klassischen Guerillakrieges wird in den heutigen innerstaatlichen Konflikten kaum noch angewandt, da sie für die Kombattanten eine Reihe von Nachteilen mit sich bringt. Greifen Kombattanten auf diese Organisationsstrategie zurück, so sind sie von der Unterstützung der Zivilbevölkerung abhängig und müssen aus Sicherheitsgründen konstant ihren Aufenthaltsort wechseln. Die Globalisierungsprozesse haben die Kriegsökonomien bewaffneter Gruppen jedoch inzwischen so weit geöffnet, dass sie ihre Finanzierung zumeist nicht mehr ausschließlich auf einer Unterstützung durch die Zivilbevölkerung aufbauen müssen (Terry 2002: 8).

Eine Militärbasis in einem sympathisierenden Nachbarstaat macht eine bewaffnete Bewegung, im Vergleich zum klassischen Guerillakrieg, weniger verwundbar, da sie an einem festen Aufenthaltsort eingerichtet werden kann. Nachteilig an dieser Strategie ist, dass die Militärbasen, um nicht vom Ursprungsstaat der Kombattanten entdeckt zu werden, geheim und räumlich begrenzt bleiben müssen. Sie sind zudem stark vom Wohlwollen des Aufnahmestaates abhängig. Eine Änderung der politischen Bedingungen im Aufnahmestaat kann zum sofortigen Verlust des militärischen Rückzuggebietes führen (Rufin 1999: 19f.).

Die Militarisierung von Flüchtlingslagern bietet den Kombattanten, im Vergleich zu den vorhergehenden Organisationsstrategien, eine Fülle von Vorteilen. Richten Kombattanten ihre Militärbasis in einem Flüchtlingslager ein, so erhalten sie internationale Legitimität, ein menschliches Schutzschild gegen feindliche Angriffe, beste Rekrutierungsmöglichkeiten unter der Flüchtlingspopulation und wertvolle Ressourcen an Medikamenten und Lebensmitteln (Lischer 2005: 2). Der Missbrauch von humanitärer Hilfe in Flüchtlingslagern ist für bewaffnete Gruppen also die Organisationsstrategie, die ihnen das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis verspricht.

Zwei Faktoren legen die Wahrscheinlichkeit der Militarisierung eines Flüchtlingslagers fest: die Politisierung der sich im Lager aufhaltenden Flüchtlinge und die Reaktion des Empfängerstaats auf das auf seinem Territorium errichtete Flüchtlingslager. Hinsichtlich der Politisierung der Flüchtlinge unterscheidet Sarah Lischer zwischen drei Typen von Flüchtlingsgruppen, mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit zur Militarisierung.

Den ersten Typ stellen situationsbedingte Flüchtlinge, die nur zufällig zwischen die Fronten eines Konfliktes geraten sind und keine politischen Ziele verfolgen. Eine Militarisierung ist daher unwahrscheinlich und ihre Rückkehrbereitschaft ist allein von einer Beendigung der kriegerischen Handlungen abhängig (Lischer 2003: 86f.).

Der zweite Typ besteht aus Flüchtlingen, deren Fluchtgrund Verfolgung und Unterdrückung im Ursprungsland ist. Für diese Gruppe ist die Wahrscheinlichkeit einer Militarisierung bereits erhöht, da der politische Ausgang des Konfliktes für sie von zentraler Bedeutung und ihre Rückkehrbereitschaft daher von politischen Zugeständnissen im Ursprungsland abhängig ist. Da sie aufgrund von politischer Verfolgung geflohen sind, sind sie zudem anfälliger für Propaganda und Manipulation als situationsbedingte Flüchtlinge. Eine Militarisierung wird von diesen Flüchtlingen mit hoher Wahrscheinlichkeit als defensive Maßnahme wahrgenommen (Lischer 2003: 90).

Der Flüchtlingstyp mit der höchsten Wahrscheinlichkeit einer Militarisierung sind die sogenannten 'refugee-warriors'. Es sind Kombattanten, die sich zur Fortführung ihrer Kriegsstrategie in humanitären Rückzugsgebieten, also Flüchtlingslagern, aufhalten und als „*highly conscious refugee communities with a political leadership structure and armed sections engaged in warfare for a political objective, be it to recapture the homeland, change the regime, or secure a separate state*“ (Zolberg u.a. 1989: 275) definiert werden. Dieser Typ Flüchtlingsgruppe zeichnet sich dadurch aus, dass die politische Führung einer bewaffneten Gruppe in einem oder mehreren Flüchtlingslagern den Aufbau eines Exilstaates anstrebt. Sie verhält sich dabei

gegenüber den Flüchtlingen, wie ein Staat gegenüber seinen Bürgern: Sie wirbt unter den Flüchtlingen neue Rekruten für ihre Armee an, besteuert die Hilfslieferungen, die die Flüchtlinge erhalten, manipuliert das Identitäts- und Zugehörigkeitsgefühl der von ihnen kontrollierten Flüchtlinge und bestraft ungewolltes Verhalten der Lagerbewohner mit Gewaltanwendung (Stedman u.a. 2003: 170). Solche Exilstaat-Flüchtlinge kehren in der Regel nur dann in ihr Ursprungsland zurück, wenn sie die dortige Regierung besiegt haben oder zur Rückkehr gezwungen werden und lehnen Amnestieangebote oder Angebote zur Regierungsbeteiligung in ihrem Ursprungsland ab.

Obwohl sich Flüchtlinge in einem solchen Fall in einem Flüchtlingslager mit einer stark politisierten und gut organisierten Führungsstruktur befinden, bedeutet dies nicht, dass alle Flüchtlinge an der Militarisierung des Lagers beteiligt sind. Ihre reine Anwesenheit in dem Flüchtlingslager stellt für die politische Führung jedoch bereits eine politische und militärische Ressource dar. Indem sie den Informationszufluss der Flüchtlinge und die Verteilung der humanitären Hilfe kontrollieren, kann die politische Führung die Angst der Flüchtlinge vor einer Rückkehr schüren und sie militärisch und politisch mobilisieren (Lischer 2003: 93).

Flüchtlingslager bieten aufgrund ihrer internationalen Legitimation und ihres humanitären Charakters für *'refugee-warriors'* einen ausgezeichneten Ausgangspunkt für Angriffe gegen den Ursprungsstaat und gleichzeitig hohen Schutz bei Gegenangriffen. Gehen von den Flüchtlingslagern grenzübergreifende Angriffe gegen den Ursprungsstaat aus, so werden die Lager und die darin befindlichen *'refugee-warriors'* von diesem als eine Gefährdung seiner politischen Legitimität und als militärische Bedrohung wahrgenommen. Die grenzüberschreitenden Angriffe der *'refugee-warriors'* auf ihren Ursprungsstaat und Gegenangriffe des Ursprungsstaates gegen die im Nachbarland liegenden Flüchtlingslager können zu einer Eskalationsspirale führen, die weitere Staaten in den Konflikt hineinzieht und die gesamte Region destabilisiert (Stedman u.a. 2003: 159). Versucht ein Ursprungsstaat sich gegen die militärische Bedrohung, die von den Kombattanten in den

Flüchtlingslagern ausgeht, zur Wehr zu setzen, so greift er bei einem Gegenangriff nicht nur Kombattanten an, sondern auch rechtmäßige Flüchtlinge und das System der humanitären Hilfe. Solche militärischen Angriffe auf Flüchtlingslager sind völkerrechtlich verboten und ziehen zudem für den angreifenden Staat einen hohen Legitimitätsverlust auf internationaler Ebene und in den Augen der Weltöffentlichkeit nach sich. Je erfolgreicher der militärisch Angriff gegen den Stützpunkt der Rebellen Gruppen, d.h. das Flüchtlingslager, war, desto größer ist der internationale Legitimitätsverlust des Ursprungsstaat und desto größer ist der internationale Legitimitätsgewinn der '*refugee-warriors*' (Münkler 2007: 157f.). Wie effektiv '*refugee-warriors*' in Flüchtlingslagern vor Gegenangriffen durch ihren Ursprungsstaat geschützt sind hängt davon ab, wie wahrscheinlich bzw. massiv eine Verurteilung des Angriffes durch die Weltöffentlichkeit ist. Die Wahrnehmung der politischen Forderungen der '*refugee-warriors*' als rechtmäßig, die Popularität der Opfer des Angriffs und das internationale Ansehen des angreifenden Ursprungsstaat sind die determinierenden Variablen für die Effektivität des Schutzes. Die Schutzfunktion ist umso effektiver, je höher die internationale Legitimität des angreifenden Staates liegt. Staaten, die auf internationaler Ebene bereits als Pariastaaten wahrgenommen werden, müssen eine ethische Verurteilung ihres Handelns, d.h. ihres Angriffs auf ein Flüchtlingslager, durch die internationale Gemeinschaft weniger fürchten als Staaten, die ihren guten Ruf zu schützen suchen (Terry 2002: 34).

Wie in Kapitel 2.4. beschrieben, müssen Flüchtlingslager rein ziviler Natur sein und dürfen nicht zu politischen und militärischen Zwecken manipuliert werden. Die Hauptverantwortung für die Wahrung des zivilen Charakters von Flüchtlingslagern obliegt gemäß den Flüchtlingskonventionen dem Aufnahmestaat, wobei dieser einen Anspruch auf Unterstützung durch die anderen UN-Mitgliedsstaaten und die relevanten UN-Organe hat. Die Pflichten des Aufnahmestaates umfassen die Identifizierung und Entwaffnung nichtziviler Individuen, die in das Flüchtlingslager eintreten möchten, eine Kontrolle der Waffenfluktuation im Flüchtlingsgebiet, Schutz der Flüchtlinge vor Angriffen und Bedrohung und die Trennung

von Individuen, die keinen Anspruch auf den Flüchtlingsstatus haben – z.B. Kriegsverbrecher – von den regulären Flüchtlingen (Lischer 2005: 28). Die Einhaltung dieser Vereinbarungen ist die grundlegende Voraussetzung, um eine unparteiische und neutrale Auslieferung und Durchführung von humanitärer Hilfe in den Flüchtlingslagern zu garantieren. Beachten Aufnahmestaaten und die UN-Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtung zur Wahrung des zivilen Charakters von Flüchtlingslagern nicht und handelt es sich bei den im Lager befindlichen Flüchtlingen um Exilstaat-Flüchtlinge, so ist eine Manipulation der humanitären Hilfe durch die *'refugee-warriors'* wahrscheinlich.

Obwohl das Völkerrecht die Militarisierung von Flüchtlingslagern verbietet und die Verantwortung dazu dem Aufnahmestaat überträgt, muss beachtet werden, dass Aufnahmestaaten sowohl unfähig sein können den zivilen Charakter von Flüchtlingslagern zu gewährleisten, d.h. nicht die notwendigen Kapazitäten besitzen um ihre staatlichen Grenzen zu sichern und innerhalb ihres Territoriums Frieden und Stabilität zu gewährleisten, als auch unwillig, Sicherheit und Schutz der Flüchtlinge in den Flüchtlingslagern zu garantieren (Stedman u.a. 2003: 9). Unwillig sind Aufnahmestaaten insbesondere dann, wenn sie sich von der Militarisierung der Flüchtlingslager einen politischen Vorteil versprechen. In einem solchen Fall können UN-Mitgliedsstaaten oder die relevanten UN-Organe die Verantwortung für die Sicherung der Lager übernehmen. Ist der Aufnahmestaat gewillt und fähig die Sicherung von Flüchtlingslagern zu gewährleisten, oder werden internationale Truppen zur Sicherung eingesetzt, ist es daher durchaus möglich eine Militarisierung von *'refugee-warriors'* zu unterbinden.

Da die Aufnahmestaaten aber zumeist selbst Entwicklungsländer sind, die an einer schwachen Staatlichkeit und mangelnden Ressourcen leiden, übersteigen die Aufnahme großer Flüchtlingsströme und die damit verbundenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ihre Kapazitäten in der Regel. Die UN-Mitgliedstaaten, die in einem solchen Fall unterstützend tätig werden sollten, sind zudem daran interessiert, so wenig Ressourcen und Gelder wie möglich in für sie geostrategisch irrele-

vante Konfliktregionen fließen zu lassen. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die in den Flüchtlingslagern untergetauchten Kombattanten ihre Waffen nicht freiwillig abgeben werden, sondern es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu starken Gefechten zwischen Sicherungstruppen und Kombattanten kommen wird, die auch Todesopfer zwischen den rechtmäßigen Flüchtlingen fordern wird. Für den Staat, der sich bereit erklärt, Truppen zur Sicherung der Lager zur Verfügung zu stellen, würden tote Flüchtlinge in einem Flüchtlingslager einen deutlichen Image- und Legitimitätsverlust auf internationaler Ebene bedeuten, so dass die Bereitschaft der UN-Mitgliedsstaaten, dem Aufnahmestaat bei der Sicherung seiner Flüchtlingslager zu helfen, weiter sinkt. Zwar hat auch der UNHCR den Auftrag, den Schutz und die Sicherheit der Flüchtlinge zu gewährleisten, die Finanzierungsabhängigkeit der multilateralen Organisation von den Geberländern verhindert jedoch, dass es sein Schutzmandat auch hinsichtlich der physischen Integrität der Flüchtlinge wahrnehmen kann. Der UNHCR, ebenso wie andere humanitäre Akteure, wird von den Geberländern, wie bereits dargelegt, in die Krisenregionen gesandt, damit diese sich selbst nicht politisch und militärisch in den innerstaatlichen Konflikt involvieren zu müssen. Forderungen des UNHCR nach der Bereitstellung von internationalen Schutztruppen zur Sicherung oder Demilitarisierung der Flüchtlingslager stoßen bei den Geberländern folglich auf starken Widerwillen (Lischer 2003: 106). Der UN-Sicherheitsrat bekräftigte 1998 erneut,

„daß die Flüchtlingsaufnahmeländer die Hauptverantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit und sowie des zivilen und humanitären Charakters der Flüchtlingslager und -siedlungen im Einklang mit dem Flüchtlingsvölkerrecht, dem internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und dem humanitären Völkerrecht tragen“ (UN-Sicherheitsrat 1998: 115).

Die Akteure, die den humanitären Charakter der Flüchtlingslager gewährleisten könnten, weisen sich so gegenseitig die Verantwortung zu, sind aber entweder unwillig oder unfähig die Militarisierung zu verhindern, so dass humanitäre Hilfsorganisationen allein auf das Problem der *'refugee-warriors'* in den Flüchtlingsla-

gern reagieren müssen. Sie haben jedoch selbst weder das Mandat, noch die Kapazität, die Sicherung des zivilen Charakters des Lagers zu garantieren und Kombattanten von Zivilisten zu trennen. Die völkerrechtlichen Regelungen legen zudem nicht fest, nach welchen Kriterien bei der Aufnahme von Flüchtlingen zwischen Kombattanten und rechtmäßigen Flüchtlingen zu unterscheiden ist, so dass die Gefahr besteht, bei einem Screening-Prozess zur Trennung der Kombattanten auch legitimen Flüchtlingen den Schutz unter den Flüchtlingskonventionen zu verwehren, was wiederum dem humanitären Imperativ der Hilfsorganisationen zuwider laufen würde. Die Durchführung eines solchen Screenings, z.B. durch Grenzposten, an denen jeder Flüchtling bei Einreise auf seinen Flüchtlingsstatus geprüft wird, ist bei großen Flüchtlingsströmen darüber hinaus aus rein logistischen Gründen nicht zu gewährleisten. Auf diese Weise können Kombattanten zwischen den Flüchtlingen versteckt in die Flüchtlingslager einreisen und von dort aus ihre weitere Kriegsführung planen und durchführen.

Stellen humanitäre Organisationen in einem bereits eingerichteten Flüchtlingslager fest, dass ihre Hilfe massiv manipuliert wird und sie somit die *'refugee-warriors'* in der Verfolgung ihrer politischen und militärischen Ziele unterstützen, bleiben ihnen als nichtstaatliche und unbewaffnete Akteure kaum Möglichkeiten, den Missbrauch zu verhindern. Eine Auflösung militarisierter Flüchtlingslager und die Rücksendung der Flüchtlinge in ihren Ursprungsstaat werden von humanitären Organisationen aus mehreren Gründen abgelehnt. In militarisierten Flüchtlingslagern befinden sich nicht nur Kombattanten sondern auch zivile, rechtmäßige Flüchtlinge, wie z.B. die Familien der Kombattanten, so dass humanitäre Organisationen sich aufgrund des humanitären Imperatives dazu verpflichtet sehen, auch in militarisierten Lagern tätig zu werden. Für die Kombattanten hat dies, neben der daraus resultierenden Schutzfunktion, den Vorteil, dass sie sich nicht mehr um die Versorgung und Sicherheit ihrer Angehörigen sorgen müssen und sich auf ihre militärischen Aktivitäten konzentrieren können (Lischer 2005: 7).

Für humanitäre Organisationen jedoch ist diese Mischung von

Zivilbevölkerung und Kombattanten in den Lagern ein zentrales Problem. Eine Auflösung der von den Kombattanten manipulierten Lager und der darin verteilten humanitären Hilfe und eine anschließende Zwangsrückführung sowohl der Kombattanten als auch der zivilen Flüchtlingspopulation in ihren Ursprungsstaat ist völkerrechtlich verboten, da sie gemäß den Flüchtlingskonventionen, wie bereits aufgeführt, nur auf freiwilliger Basis erfolgen darf. Die Auflösung des humanitären Rückzuggebietes mit einer anschließenden Zwangsrückführung führt weiterhin zu einer grundlegenden Veränderung der Beziehungen zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten. Zurück im Ursprungsstaat finden sich die Kombattanten ihrer Ressourcen zur Truppenversorgung, die im Flüchtlingslager durch die humanitäre Hilfe gestellt wurden, beraubt. In dieser erneut geschlossenen Kriegsökonomie müssen die Kombattanten nun auf eine Plünderung der Zivilbevölkerung zurückgreifen, um ihren Krieg zu finanzieren. Eine Beendigung der Manipulation humanitärer Hilfe durch die Schließung von Flüchtlingslagern und Rücksendung der Flüchtlinge führt demnach zu einer Verschlechterung der Verfassung der Zivilbevölkerung, die sich nun erneut inmitten der Kampfhandlungen befindet und zudem einen Großteil der Last der Kriegsökonomie tragen muss (Rufin 1999: 28f.). Der Leidensdruck der zurückgekehrten Zivilbevölkerung löst mit hoher Wahrscheinlichkeit einen erneuten Zufluss an humanitärer Hilfe aus, die dann von den Kombattanten wieder in ihre Kriegsstrategie eingebettet werden kann.

Die Militarisierung von Flüchtlingslagern entsteht also aufgrund eines Interessenkonfliktes zwischen Kombattanten, Aufnahmestaat, UN-Organisationen, Geberländern und humanitären Akteuren. Humanitäre Hilfe kann in einer solchen Situation nicht neutral oder unparteiisch verteilt werden, da sie zwangsläufig die illegal im Lager befindlichen Kombattanten unterstützt - die Entstehung eines ethischen Dilemmas ist also unvermeidbar.

4.1.2. Die Militarisierung von Flüchtlingslagern durch Hutu-Extremisten im innerstaatlichen Konflikt Ruandas

Am 6. April 1994 begann auf Initiative der extremistischen Hutu-Regierung der Genozid an der Tutsi-Bevölkerung in Ruanda³. Der Völkermord endete erst am 4. Juli 1994, nachdem bereits ca. 800.000 Tutsi und moderate Hutus getötet worden waren (Stedman u.a. 2003: 1). Bezeichnend ist, dass der Genozid nicht durch ein Einschreiten der internationalen Staatengemeinschaft beendet wurde, sondern durch den Sieg der Tutsi-Rebellenarmee RPF über die Hutu-Regierung in der Hauptstadt Kigali. Die Völkermord-Konvention verpflichtet jeden unterzeichnen den Staat, im Falle eines Genozids alles in seiner Macht stehende zu unternehmen, um die Durchführung des Genozids zu verhindern oder zu stoppen. Die Unterzeichnerstaaten dieser Konvention hätten auf den Völkermord reagieren müssen und so auch eine daraus resultierende massive Flüchtlingsbewegung verhindern können – sie waren jedoch nicht an einer Intervention in einem für sie geostrategisch irrelevantem Staat wie Ruanda interessiert. Die US-Regierung unter Bill Clinton stellte sicher, in ihren Äußerung zu den Geschehnissen in Ruanda nie das Wort 'Genozid' zu benutzen, um nicht völkerrechtlich zu einer Intervention verpflichtet zu sein (Prunier 1996: 274f.).

Die Frage nach dem ethischen Versagen der humanitären Hilfsorganisationen im innerstaatlichen Konflikt Ruandas kann nicht isoliert von einer Analyse des ethischen Versagens der involvierten politischen Akteure während und nach dem Genozid gestellt werden. Bereits im Mai 1994 warnte der damalige Präsident von Médecines sans Frontières-France, Phillipe Biberson, dass die von ihnen ausgelieferte humanitäre Hilfe, in Abwesenheit einer politischen Resolution der internationalen Staatengemeinschaft hinsichtlich des Genozids, fälschlicherweise als

³ Auf die Vorgeschichte sowie den Ablauf des Genozids kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Für weiterführende Literatur siehe: Dallaire, Roméo (2007): Handschlag mit dem Teufel. Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda, Frankfurt am Main; Forges, Alison des (2002): Kein Zeuge darf überleben. Der Genozid in Ruanda, Hamburg; Mamdani, Mahmood (2001): *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda.*, 2. Auflage, Kampala.

Lösung der Krise angesehen wurde, während sie sowohl von der extremistischen Hutu-Regierung, als auch von der RPF zur Stützung der Kriegsökonomie verwendet wurde und so zur Verstärkung des Konfliktes beitrug (Rieff 2002: 167). Die UNO und ihre Mitgliedsstaaten reagierten auf den Genozid also nicht politisch, sondern allein mit der Bereitstellung von humanitärer Hilfe. Die humanitären Organisationen gerieten folglich durch das Versagen der internationalen Staatengemeinschaft in den Flüchtlingslagern in ein politisches und ethisches Vakuum, dass eine Manipulation der Hilfe favorisierte (Storey 1997: 385f.).

Mit dem Sieg der RPF über die Hutu-Regierung begannen große Flüchtlingswellen in Ruandas Nachbarländer Zaire und Tansania zu strömen: ca. 300.000 Hutus flohen in den Ngara Distrikt in Tansania, ca. eine Million floh nach Goma in Zaire und weitere 300.000 nach Bukavu in Zaire, wo humanitäre Hilfsorganisationen sofort mit der Versorgung der Flüchtlinge begannen. Sowohl Hilfsorganisationen als auch Geberregierungen ignorierten die Tatsache, dass es sich nicht um eine ungeplante Flüchtlingsbewegung situationsbedingter Flüchtlinge handelte, sondern um einen geplanten Exodus der ruandischen Hutu-Bevölkerung unter einer politischen Führung von Hutu-Extremisten, mit dem Ziel in einem Nachbarland ein humanitäres Rückzugsgebiet zu beziehen, von dem aus sie sich militärisch und politisch reorganisieren und die neue Tutsi-Regierung in Ruanda angreifen könnten (Waal 1997: 195). Die Hutu-Flüchtlinge, die sich zusammen mit ihrer politischen Führung in die Nachbarländer begaben, entsprachen demnach Zolbergs Definition der *'refugee-warriors'*. Eine Analyse der politischen Bedingungen in Ruanda hätte humanitäre Hilfsorganisationen so schon vor der Errichtung von Flüchtlingslagern in den Nachbarstaaten auf die erhöhte Gefahr der Manipulation durch die *'refugee-warriors'* aufmerksam machen können. Nach Schätzungen des UNHCR hielten sich insgesamt ca. 51.000 – 66.000 Kombattanten illegal in den Flüchtlingslagern auf und nutzten die humanitäre Hilfe zur Einbindung in ihre Kriegsstrategie. Die *'refugee-warriors'* umfassten drei Gruppen: 1. die ehemalige Hutu-Regierungsführung, 2. ca. 16.000 Soldaten der ehemaligen ruandischen Regie-

rungsarmee (*Forces Armées Rwandaises* – FAR) und 3. ca. 35.000 – 50.000 Mitglieder der Hutu-Miliz *interahamwe* (Adelman 2003: 101).

Die Verantwortung zur Sicherung der Lager lag nach völkerrechtlichen Bestimmungen primär bei den Aufnahmestaaten, d.h. Zaire und Tansania. Ein Vergleich der beiden Staaten im Umgang mit den auf ihrem Territorium errichteten Flüchtlingslager legt die Bedeutung eines willigen und fähigen Aufnahmestaates für die Verhinderung von Manipulation humanitärer Hilfe offen. In Tansania lag der Missbrauch humanitärer Hilfe wesentlich niedriger als in Zaire. Tansania war bei Eintreffen der Flüchtlingsströme, anders als Zaire unter der autoritären und kleptokratischen Regierung Mobutu Sese Sekos, ein relativ stabiler, demokratischer Staat, der sowohl willig als auch fähig war, den zivilen Charakter der Flüchtlingslager zu gewährleisten. Die tansanische Regierung sympathisierte nicht mit den politischen Anliegen der Hutu-Extremisten und wollte eine Einbindung in den regionalen Konflikt verhindern. Die Bemühungen der tansanischen Regierung, in den Lagern Ordnung und Sicherheit zu halten, verringerte das Ausmaß, in dem die Hutu-Extremisten Flüchtlingslager und humanitäre Hilfe zu ihrem Vorteil manipulieren konnten (Lischer 2005: 98). Zaire hingegen war als Aufnahmestaat sowohl logistisch unfähig als auch politisch unwillig, die Flüchtlingslager zu sichern. Die zairische Regierung sympathisierte mit den Zielen der ruandischen Hutu-Extremisten, so dass eine Förderung der ‚refugee warriors‘ zu erwarten war, wie Präsident Mobutu dies bereits mit der angolanischen UNITA getan hatte:

„Zairian President Mobutu Sese Seko pledged after a recent meeting with Rwanda's new government leaders that he would not allow the Rwandan refugees to set up an exile government and run commando raids from Zairian soil. But skeptics here recall how Mobutu, with American backing, allowed rebels of Jonas Savimbi's UNITA movement to wage civil war in Angola from base camps in Zaire.“ (Richburg 1994a: A24)

Die Wahrscheinlichkeit einer Manipulation der humanitären Hilfe in den ruandischen Flüchtlingslagern in Zaire war somit erhöht. Während die tansanischen Lager gesichert und demilitarisiert waren, konnte die ehemalige ruandische

Regierung die humanitäre Hilfe und die Flüchtlingslager in Zaire zur Reorganisation ihrer Truppen und als Ausgangspunkt für Angriffe gegen die neue ruandische Regierung missbrauchen. So gab der Stabschef der ruandischen Hutu-Armee, General Augustin Bizimungu, in einem Interview mit der New York Times bekannt, es befänden sich ca. 15.000 Hutu-Soldaten in Zaire: „*We are busy regrouping.*“ (Bonner 1994a: 1).

Während des Sommers 1994 bestand ein schmales Zeitfenster, in dem die politische Führung der Hutu-Extremisten noch nicht die volle Kontrolle über die Lager in Zaire hatte und in dem eine internationale Schutztruppe mit einem Mandat zur Entwaffnung von Kombattanten anstelle des Aufnahmestaates Zaire den humanitären Charakter der Lager hätte gewährleisten können (Stedman u.a. 2003: 185). Die internationale Staatengemeinschaft verweigerte jedoch ein militärisches Eingreifen zur Sicherung der Flüchtlingslager, so dass die ehemalige Hutu-Regierung ihre Kontrolle über die Flüchtlingslager ungehindert festigen konnte. Ende August 1994 befanden sich die Lager in Ost-Zaire nach Angaben des UNHCR bereits „*in a virtual state of war*“ (Reuters 1994a: 3). Es kam vermehrt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Flüchtlingen und der *interahamwe*-Miliz. Die Miliz- und Armeemitglieder trugen entgegen der völkerrechtlichen Bestimmungen in den Lagern weiterhin ihre Uniformen und somit auch ihre militärische Identität zur Schau:

„Soldiers wearing camouflage uniforms swagger through the camps, and they train in nearby forests. They still have most of their weapons, from rifles to artillery pieces, military vehicles and even three helicopters, which they took with them when they fled. And there is no doubt that they can buy whatever additional arms they need with money they looted from Rwandan banks.“ (Bonner 1994c: 12)

Anfang September 1994 hatten die Kombattanten in einem Flüchtlingslager in Bukavu ihr militärisches Training wieder aufgenommen (African Rights 1995: 1093). Aufgrund der offenen Militarisierung und der beginnenden grenzübergreifenden Angriffe auf Ruanda, die von den Flüchtlingslagern in Zaire ausgingen, schlug ein

UN-Bericht im November 1994 eine militärische Lösung zur Trennung von Zivilisten und Kombattanten in den Lagern vor. Der Bericht kam jedoch zu dem Schluss, dass eine solche Trennung

„would require a large number of troops in a complex operation and would likely attract the attention of the world press and the censure of liberal governments. [...] In a report he will soon present to the Security Council, [UN-Secretary-General] Boutros-Ghali lays out three options, including one involving 12,000 U.N. peacekeepers who would occupy all the camps and force out armed Hutu militias. Boutros-Ghali recognizes the dangers of leaving the refugees under the sway of extremist Hutu leaders, but he regards this option as "unrealistically ambitious, too dangerous and too expensive" for countries who might volunteer troops, a U.N. official said.“ (Richburg 1994b: A1).

Daraufhin beharrte der Sicherheitsrat auf einer 'diplomatischen Lösung' und politischen Einigung zwischen den Hutu-Extremisten und der neuen Tutsi-Regierung und lehnte einen Einsatz internationaler Truppen zur Sicherung der Flüchtlingslager am 30. November 1994 ab (Adelman 2003: 101). Dieselben staatlichen Akteure, die die Flüchtlingslager – und damit auch die dort lebenden Kombattanten – zwischen 1994 und 1996 mit 1,3 Milliarden US-Dollar unterstützten, weigerten sich, Gelder oder Truppen für die Demilitarisierung der Lager bereitzustellen (Lischer 2003: 80). Da die staatlichen Akteure die Sendung internationaler Truppen ablehnten, konnten die humanitären Hilfsorganisationen einen Machtausbau der Hutu-Extremisten in den Lagern – und somit auch die Entstehung ethischer Dilemmata – nicht unterbinden:

"Ethical problems are haunting N.G.O.'s at least as much as U.N.H.C.R.," Joel Boutroue, director of operations here for the United Nations High Commissioner for Refugees, said of his group and the nongovernmental organizations in a recent memorandum to the agency's headquarters in Geneva. "The fact that we are indirectly assisting several thousand persons with a bloody past and eventually helping them to regain strength for future military activities is not a happy thought, but it is a fact.[...] During the cold war, refugees were a political tool and ethical issues have not always been high on the agenda of the international community," Mr. Boutroue wrote. But given "the seriousness of the charges against some segments of the

population in the camps as well as the prospects of renewed military activities by these same elements," he said that the refugee agency was compelled to "radically reconsider" its programs. "We may be better off withdrawing."" (Bonner 1994b: 1)

In einem Versuch, die Passivität der Geberländer zu kompensieren, stellte das UNHCR im Januar 1995 1.500 Soldaten der zairischen Präsidentengarde zur Sicherung der Lager ein – also Truppen des Staates, dessen primäre Aufgabe es gewesen wäre, die Sicherheit für Flüchtlinge und humanitäres Personal in den Lagern selbst zu gewährleisten, der dies jedoch aufgrund seiner Sympathie mit den Hutu-Extremisten nicht tat (Lischer 2003: 100). Disziplin und Moral der zairischen Soldaten verfielen schnell und viele von ihnen hatten sich zum Zeitpunkt der Auflösung der Lager 1996 bereits mit der Hutu-Miliz verbündet:

„The Zairian forces are outnumbered by the Rwandans, demoralized, ill-paid and despised by both the local population and refugees. On several occasions they have stolen aid from refugees, held up relief workers and shot Zairian traders.“ (Reuters 1995: 3)

Das Gewaltniveau innerhalb Lager war zu diesem Zeitpunkt außer Kontrolle geraten, in einem Lager starben ca. 4.000 Flüchtlinge durch die Hand von Miliz, FAR und undisziplinierter zairischer Soldaten (Overseas Development Institute 1996: 11). Die großen Negativeffekte der humanitären Hilfe in den Lagern ließ die Hilfsorganisationen in Frage stellen, ob sie ihrer Verpflichtung zum humanitären Imperativ in einer solchen Situation noch gerecht werden konnten. Ein Bericht von Médecins sans Frontières-France griff die ethischen Dilemmata der humanitären Hilfe in Ruanda auf:

„The debate is whether [...] to provide humanitarian assistance to a refugee population used by the perpetrators of the genocide as a means to increase their power [or whether] in these circumstances it would be justified to cease the humanitarian assistance [...] the debate has forced MSF to reconsider the boundaries of humanitarian aid“ (Prendergast 1996: 34).

Ohne Möglichkeiten, die Manipulation ihrer Hilfe einzudämmen, entschieden das IKRK und MSF-France daraufhin, den humanitären Imperativ in diesem Fall als hy-

pothetischen Imperativ zu betrachten und beendeten ihre Hilfe in den Lagern aufgrund des Missbrauchs. Obwohl dieser Rückzug ein deutliches Zeichen gegen die Manipulation humanitärer Hilfe war, so hatte sie auf die Kriegsökonomie der ehemaligen Hutu-Regierung in den Flüchtlingslagern einen geringen Einfluss.

Wie in Kapitel 2.3.3. beschrieben, führt die Abhängigkeit humanitärer Nichtregierungsorganisationen von Spenden zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck, der dem Prinzip der Unabhängigkeit widerspricht und zu einem Konkurrenzkampf um Feld- und Medienpräsenz führt. Der Versuch, den Rückzug der humanitären Hilfe als Druckmittel zur Verbesserung der Sicherheitslage in den Lagern zu nutzen scheiterte an dieser Konkurrenz zwischen den Organisationen. Die hohen Spendenaufkommen internationaler Geber für die Flüchtlinge und die massive Medienberichterstattung über die Flüchtlingskrise führten dazu, dass es genügend Hilfsorganisationen gab, die bereit waren, den Platz der abgezogenen Hilfsorganisationen einzunehmen (Rieff 2002: 187).

Im Oktober 1996 wurden die Flüchtlingslager in Ost-Zaire gewaltsam durch die ruandische RPF aufgelöst. 640.000 Hutu-Flüchtlinge kehrten nach zwei Jahren im Exil nach Ruanda zurück. Die ruandische Regierung hatte aufgrund der wiederholten grenzübergreifenden Angriffe der Kombattanten aus den Flüchtlingslagern mehrmals gewarnt, dass sie die Flüchtlingslager auflösen würde, wenn nichts gegen die Militarisierung der '*refugee-warriors*' in den Lagern unternommen würde (Terry 2002: 1f.):

„Defense Minister Paul Kagame, who led Rwanda's Tutsi-based rebel forces to victory over the former Hutu regime, warned neighboring Zaire today against allowing defeated Hutu troops and militiamen to use its border area as a base to launch attacks into Rwanda. [...] "It's a threat we can contain very easily," Kagame said. "But, of course, you can imagine the destabilization here."“ (Vogel 1994: A25)

Wie im Fall des Genozids zwei Jahre zuvor, wurde der Manipulation der humanitären Hilfe nicht durch das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft Einhalt geboten, sondern durch die Selbsthilfe der RPF, die in-

zwischen die neue, Tutsi-dominierte Regierung in Ruanda stellte (Stedman u.a. 2003: 2).

Die ethischen Dilemmata, mit denen sich humanitäre Organisationen in den Flüchtlingslagern in Ost-Zaire konfrontiert sahen, machen deutlich, dass eine rein humanitäre Antwort auf militarisierte Flüchtlingslager nicht nur nicht ausreichend ist, sondern sogar weitreichende kontraproduktive Effekte haben kann. Humanitäre Hilfe, die politische Risikofaktoren für eine Militarisierung der Flüchtlingslager ignoriert, kann innerstaatliche Konflikte verstärken und verlängern. Im Falle der Flüchtlingslager in Ost-Zaire hat die humanitäre Hilfe eindeutig zur Intensivierung des Konfliktes beigetragen. Respektieren die internationale Staatengemeinschaft, der Aufnahmestaat und die involvierten Konfliktparteien ihre Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Genfer Konventionen und des Flüchtlingsrechts nicht, indem sie z.B. eine Bereitstellung internationaler Friedenstruppen mit dem Mandat die im Lager befindlichen Kombattanten zu entwaffnen ablehnen, so ist eine neutrale, unparteiische und unabhängige Durchführung der humanitären Hilfe, die zugleich dem humanitären Imperativ gerecht wird, nicht gegeben und die Entstehung eines ethischen Dilemmas unvermeidbar.

4.2. Das ethische Dilemma der geförderten Kriegsökonomie

Da humanitäre Hilfe eine ökonomische und politische Ressource darstellt, ist zu erwarten, dass Individuen, die in einen Konflikt verwickelt sind, eine Kontrolle dieser Ressource anstreben und entgegen völkerrechtlicher Abkommen versuchen werden, die humanitäre Hilfe zu ihrem Vorteil zu manipulieren (Prendergast 1996: 30). Die Kontrolle wird dabei umso stärker angestrebt, je weniger weitere Ressourcen den Konfliktakteuren zur Kriegsfinanzierung zur Verfügung stehen. In Situationen extremer Knappheit und Isolation hat humanitäre Hilfe daher die größten Auswirkungen auf den Konfliktverlauf, z.B. in Enklaven, belagerten Städten oder Flüchtlingslagern (Jean 1999: 459). Es ist daher nicht das reine Volumen der humanitären Hilfe, dass ihre wirtschaftliche Bedeutung im innerstaatlichen Konflikt

festlegt, sondern das Volumen der Hilfe im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt oder zu anderen vorhandenen Ressourcen. So lag die humanitäre Hilfe, die im innerstaatlichen Konflikt Ex-Jugoslawien ausgeliefert wurde, bei 2,4 Milliarden US-Dollar - eine Summe, die 1993 6,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmachte. Im gleichen Jahr erhielt der innerstaatliche Konflikt Liberias humanitäre Hilfe, die lediglich ein Volumen von 125 Millionen US-Dollar umfasste, dabei jedoch mehr als 12 Prozent des von der OECD auf eine Milliarde geschätzte Bruttoinlandsprodukt ausmachte (Jean 1999: 458). Die Signifikanz der humanitären Hilfe als Ressource lag daher in Liberia deutlich höher als in Ex-Jugoslawien.

Können die Konfliktparteien aus dem Zufluss von humanitärer Hilfe einen wirtschaftlichen Vorteil ziehen, dann kann dieser Zufluss an humanitärer Hilfe ihr Interesse an einem Ende des Konfliktes verringern (Anderson 1999: 43). Humanitäre Hilfe kann die Kriegsökonomie von Konfliktparteien dabei sowohl legal als auch illegal auf drei verschiedenen Ebenen unterstützen: auf der Makroebene kann humanitäre Hilfe von zentralen staatlichen Behörden oder den administrativen Äquivalenten bewaffneter Gruppen manipuliert werden; auf der Mesoebene von regionalen oder lokalen Regierungen, lokalen Befehlshabern oder traditionellen Autoritäten; auf der Mikroebene von individuellen Kombattanten, Zivilisten und Händlern (Terry 2002: 35). Auf allen drei Ebenen eignen sich Konfliktparteien die Ressourcen der humanitären Hilfe über vornehmlich zwei Ansätze an: über organisierte Kriminalität oder über Raub.

4.2.1. Organisierte Kriminalität

Die organisierte Kriminalität unterscheidet sich auf grundlegende Weise von einer Raubökonomie. Während die Raubökonomie keine Rücksicht auf einen Erhalt der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsapparates nimmt, tritt die organisierte Kriminalität in die ökonomischen Prozesse mit ein, wobei sie die Kontrolle über bestimmte Segmente anstrebt - in diesem Fall die Kontrolle über die Ressourcen der humanitären Hilfe. Bewaffnete Gruppen haben dabei gegenüber anderen wirtschaftlichen Akteuren einen komparativen Vorteil, da sie in der Lage sind Gewalt anzuwenden

und die Sicherheitslage zu steuern (Rufin 1999: 31f.).

Auf der Makroebene haben die Staaten – auch die schwachen und zerfallenden – aufgrund ihrer hoheitlichen Kompetenz einige Möglichkeiten, aus humanitärer Hilfe einen kriegesischen Vorteil zu ziehen, auf die nichtstaatliche bewaffnete Akteure keinen Zugriff haben. Insbesondere das Prinzip der Fungibilität erleichtert staatlichen Akteuren die Manipulation der humanitären Hilfe: Internationale Hilfe übernimmt Teile der staatlichen Verantwortung für das Allgemeinwohl der Bevölkerung und setzt so Ressourcen frei, die in den Militärhaushalt fließen können (Prendergast 1996: 25). Ein weiterer, und zugleich häufig übersehener Faktor, mit dem humanitäre Hilfe staatliche Kriegsökonomien unterstützt, bilden Deviseneinnahmen über die Festlegung von Wechselkursen (Jean 1999: 459f.). 1983 legte die sudanesisische Regierung den offiziellen Wechselkurs auf 1,28 sudanesisches Pfund für 1 US-Dollar fest. Ab diesem Zeitpunkt verfiel der Wert des US-Dollars im offiziellen Wechselkurs trotz gelegentlicher Anpassungen immer mehr im Vergleich zum Kurs auf dem parallelen inoffiziellen Wechselmarkt. Während der Hilfseinsätze für die Kurden im Nord-Irak war die UN gezwungen, den gesamten Geldumtausch zum von der irakischen Zentralregierung festgelegten Wechselkurs vorzunehmen, woraus diese allein 1992 einen Gewinn von 250 Millionen US-Dollar ziehen konnte (Terry 2002: 38). Deviseneinnahmen können also große finanzielle Beträge in die Kriegskassen spülen.

Die Besteuerung der humanitären Hilfe und die Erhebung von Einfuhrzöllen auf humanitäre Lieferungen war ebenfalls ein durch die Hoheitsgewalt der staatlichen Regierungen abgesicherter Manipulationsmechanismus auf der Makroebene, den bewaffnete Gruppen nicht zu ihrem Vorteil nutzen konnten, da sie keine Kontrolle über die respektiven Zufahrtswege hatten, über die internationale humanitäre Hilfe in den Staat einfließt (Jean 1999: 460).

Bewaffnete Gruppen waren auf eine Besteuerung der humanitären Hilfe auf Meso- oder Mikroebene beschränkt, indem sie z.B. eine 'Kriegssteuer' auf alle humanitären Hilfsgüter oder auch Gehälter legt, die die Bevölkerung in dem von

ihnen kontrollierten Gebiet von humanitären Akteuren erhält (Lischer 2005: 7). In zerfallenden Staaten, in denen die Staatsgewalt sich nicht mehr über das gesamte nationale Territorium erstreckt, machen bewaffnete Gruppen dem Staat seine Hoheitsgewalt jedoch immer mehr streitig. Dies hat zu vermehrten Kämpfen um die Kontrollpunkte und Umschlagplätze humanitärer Hilfe und einer daraus resultierenden Verstärkung der innerstaatlichen Konflikte geführt. Städte stellen durch ihre Lage an Verkehrsachsen, das Vorhandensein von Flughäfen und Bankverbindungen die Distributionszentren eines Großteils der internationalen Hilfsgüter, so dass die Kontrolle über die Städte in zerfallenden Staaten zwischen Staat und bewaffneten Gruppierungen hart umkämpft ist (Rufin 1999: 38f.). Durch den Verlust der staatlichen Kontrolle über sein Territorium sind nun auch bewaffnete Gruppen in der Lage, z.B. an Straßensperren Steuern für die in ihre Gebiete gelieferte Hilfe zu verlangen, so dass humanitäre Akteure für ihre Hilfslieferungen gegebenenfalls mehrmals Steuern zahlen müssen (Jean 1999: 461).

Der Zerfall des staatlichen Gewaltmonopols stellt ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für humanitäre Akteure in innerstaatlichen Konflikten dar. Einige Organisationen stellen daher zu ihrem Schutz Wach- oder Sicherheitspersonal, das häufig aus den Reihen derjenigen bewaffneten Gruppen stammt, die das Klima der Unsicherheit erst provozieren (Jean 1999: 464). Eine instabile Sicherheitslage aufrecht zu erhalten kann daher ein erträgliches Geschäft für bewaffnete Gruppen darstellen, so dass ihr Interesse an einem Ende des Konfliktes sinkt.

Eine häufig von bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren genutzte Manipulationsstrategie bilden falsche Angaben zu Bevölkerungszahlen. Liefern humanitäre Akteure Hilfe in einer Krisensituation aus, so ist die Lage vor Ort für sie zunächst unübersichtlich, so dass sie sich für die Evaluation des Hilfsbedarfs auf die Angaben lokaler Akteure verlassen müssen. Die Manipulationsmöglichkeiten für Konfliktparteien und der daraus zu ziehende Profit sind umso größer, je höher die Bevölkerungszahl und somit das Volumen der gelieferten Hilfe liegt, so dass für Konfliktakteure der Anreiz besteht die Bevölkerungszahl künstlich zu erhöhen und

die korrekten Angaben zurückzuhalten, um die überschüssige Ware in die Kriegsökonomie fließen zu lassen (Adelman 2003: 100). Diese Art der Manipulationen ermöglicht es bewaffneten Gruppen, aus der humanitären Hilfe einen kriegserischen Vorteil zu ziehen, ohne deren öffentliche Wahrnehmung als neutrale Instanz zu gefährden.

4.2.2. Raub

Wie bereits erwähnt basiert die traditionelle Raubökonomie auf einer Ausbeutung der Zivilbevölkerung. In Konfliktgebieten, in die große Mengen humanitärer Hilfe fließen, kann sich die Kriegsökonomie bewaffneter Gruppen insbesondere auf der Meso- und Mikroebene auch durch den Raub, die Abzweigung und Plünderung humanitärer Hilfsgüter finanzieren. Der direkte Diebstahl vor, während oder nach der Auslieferung der Hilfsgüter ist dabei die einfachste und zugleich häufigste Abzweigungstaktik. Gestohlene Nahrung oder Medikamente können sowohl auf dem lokalen Markt abgesetzt werden, als auch zur Versorgung der eigenen Truppen verwendet werden. Fahrzeuge und technische Ausrüstungen, die humanitären Organisationen entwendet werden, können zudem die Kampfkapazitäten von Konfliktparteien steigern (Terry 2002: 39).

Der Raub humanitärer Hilfsgüter gewährt den Kombattanten verglichen mit der traditionellen Raubökonomie eine Reihe von Vorteilen. So hat die Zivilbevölkerung gegenüber extern zugeflossenen Hilfsgütern einen geringer ausgeprägten Besitzanspruch, als gegenüber ihrer eigenen Produktion, so dass die räuberische Aneignung humanitärer Hilfsgüter für bewaffnete Gruppen ein deutlich geringeres Risiko gewalttätiger Auseinandersetzungen mit der Zivilbevölkerung birgt, als eine direkte Plünderung. Der Raub humanitärer Versorgungsgüter kann zudem, anders als Plünderungen der Zivilbevölkerung, in größerem Umfang erfolgen, z.B. durch den Raub ganzer LKW-Ladungen oder Überfälle auf Lagerhallen. Er ist dadurch schneller, weniger traumatisch und leichter zu organisieren, als eine Raubökonomie oder ein Besteuerungssystem, das die Zivilbevölkerung ausbeutet (Prendergast 1996: 22). Zudem konzentriert eine humanitäre Raubökonomie, im Gegensatz zur

traditionellen Raubökonomie, die Kontrolle über große Mengen Ware auf der militärischen Führungsebene, so dass ein 'top-down'-Verteilungssystem und somit auch die militärische Disziplin der Basis bestehen bleibt.

In einem *complex political emergency* betrachten humanitäre Organisationen in der Regel einen Verlust von 5% der ausgelieferten Hilfe als akzeptabel. Der Prozentsatz mag gering erscheinen, doch aufgrund des Volumens der gelieferten humanitären Hilfsgüter, sind bei 5% gestohlener Hilfe bereits starke Negativeffekte auf den Konfliktverlauf zu erwarten. Im innerstaatlichen Konflikt Äthiopiens, Ende der 1980er Jahre, hätten 5% der humanitären Versorgungsgüter 300.000 bis 400.000 Kombattanten über mehrere Monate ernähren können, was der gesamten Regierungsarmee entsprach (Duffield 1994: 61).

4.2.3. Die Einbindung humanitärer Hilfe in die Kriegsökonomie der Hutu-Extremisten im innerstaatlichen Konflikt Ruandas

Nach dem Sieg der RPF über die Hutu-Extremisten in der ruandischen Hauptstadt Kigali flohen innerhalb weniger Tage hundertausende Hutus in das angrenzende Zaire, um sich dort in Flüchtlingslagern niederzulassen. Die internationale humanitäre Reaktion auf die Krise folgte innerhalb kürzester Zeit. Ausgelöst durch die massive Medienberichterstattung über die Flüchtlingswellen und die im Flüchtlingslager von Goma ausgebrochene Cholera-Epidemie, wurden die Flüchtlingslager mit humanitärer Hilfe geradezu überschwemmt (Overseas Development Institute 1996: 10). Die politische Führung der Hutu-Extremisten, die die Flucht der Hutus in die angrenzenden Nachbarländer im Rahmen ihrer Kriegsstrategie geplant hatte, bot dem angesichts des Ausmaßes der Flüchtlingsmassen überforderten UNHCR-Personal an, die Organisation der Lager zu übernehmen. Innerhalb von 24 Stunden replizierten sie so die politischen Strukturen ihres Herkunftsstaates in den Flüchtlingslagern, so dass die Flüchtlinge nach ihren ursprünglichen ruandischen *préfectures*, *communes* und *secteurs* geordnet waren (Prunier 1996: 313f.). Die Hutu-Extremisten beaufsichtigten den Aufbau der Lager und übernahmen im Anschluss daran die Verantwortung für die Verteilung der humanitären Hilfe, wodurch sie vollen Zu-

gang zu und Kontrolle über die humanitären Versorgungsgüter hatten, die in die Lager geliefert wurden (Lischer 2005: 99):

„Without a population registration system, the agencies that manage the refugee camps say they must distribute food through a procedure that relies on Rwanda's old administrative structures, which break down the population by prefecture, then by smaller communes. Each commune is divided into sectors, and sectors are further divided into cells. A sector can number from a few hundred people to 2,000. Right now, food is given not to individual refugees but to the leader of each commune or sector, who is then supposed to take the food and divide it among his people. But the system collapses if that designated commune or sector leader is dishonest. The commune or sector leaders are still largely accountable to the old regime power structures -- the local mayors, prefect leaders and Hutu militias that controlled life in Rwanda and continue to do so in the camps.“ (Richburg 1994c: A1)

Auf der einen Seite erleichterte die von den Hutu-Extremisten geschaffene hierarchische Struktur der Lager die Arbeit von UNHCR, IKRK und den anderen in den Lagern tätigen Organisationen, da die Lager geordnet waren und die humanitäre Hilfe diszipliniert und gut organisiert verteilt werden konnte. Auf der anderen Seite erlaubte ihre Stellung als Bindeglied zwischen Hilfsorganisationen und Flüchtlingsbevölkerung den Hutu-Rebellen jedoch, die Zahl der Flüchtlinge in den Lagern aufzublähen und Hilfsgüter zur Versorgung ihrer Truppen abzuzweigen oder sie auf den lokalen Märkten in Zaire abzusetzen:

„I'm eating very poorly," she [Bamporiki, a 50-year-old refugee from Gisenyi] said. "Sometimes you see a mother with five children, but when they give her food it's only enough for two plates... . Life is very difficult here. I need food." Her complaint -- and the sight of donated food being sold on the road next to this camp filled with tens of thousands of hungry people -- illustrates what U.N. officials and some relief agency workers say is a breakdown of the relief supply system. By the time food reaches this border camp from the nearby Zairian town of Goma, hundreds, if not thousands, of tons are pilfered, diverted, sold for cash or not distributed to the neediest refugees. U.N. and aid workers say the main problem is that relief agencies do not have an accurate count of the camps' populations and that food distribution is controlled by Rwandan militia fighters and former soldiers from the deposed Hutu-led government, accused of massacring at least

500,000 minority Tutsis last spring.“ (Richburg 1994c: A1)

Die humanitären Akteure stellten fest, dass dieses indirekte Verteilungssystem, trotz ausreichender Lieferungen von Lebensmitteln, zu hohen Mangelernährungsraten innerhalb bestimmter Flüchtlingsgruppen führte - insbesondere bei älteren Menschen und in Haushalten, die von Frauen geführt wurden:

„The United Nations World Food Program said today that a growing number of Rwandan children in refugee camps in Zaire are going hungry because food distribution is controlled by corrupt former Rwandan leaders. [...] "The number of children under the age of five who were suffering from severe malnutrition has more than doubled from August, to 8.3 percent," the statement said. "More than 30 percent of the population of the camp are not receiving full rations. Those especially affected are the elderly, children and families headed by women." The agency, which delivers an average of 20,000 tons of food every month, blamed rising malnutrition on those who distribute the rations.“ (Reuters 1994b: 3)

„"We are bringing in 25 percent more food than what we believe is needed for the number of people here," said Brenda Barton of the U.N. World Food Program, which supplies food to all the refugee camps here. "What we are very angry about is the distribution of this food, which is adequate but is not filtering down, especially to the vulnerable, because of the corrupt system that's in place."“ (Richburg 1994c: A1)

Auch gelieferte Wasservorräte unterschlugen die Rebellen und behielten sie den Kombattanten vor, so dass gewöhnliche Flüchtlinge gezwungen waren, Wasser aus dem Kivu-See zu trinken, was aufgrund der nach dem Genozid darin treibenden Leichen ein hohes Gesundheitsrisiko darstellte (Amnesty International 1996: 32). Aufgrund der militärischen Stärke der Hutu-Extremisten war es den unbewaffneten humanitären Organisationen jedoch trotz des offensichtlichen Vorteils, den die Hutu-Extremisten aus der humanitären Hilfe ziehen konnten, nicht möglich einen direkten Verteilungsmechanismus durchzusetzen, der die politische Führung umgehen und somit eine Manipulation der humanitären Hilfe hätte verhindern können.

Von den mehr als anderthalb Millionen aus Ruanda geflohenen Hutus waren ca. 10-15 Prozent direkt in den Genozid involviert und hatten daher gemäß dem

oben dargelegten Flüchtlingsrecht keinen Anspruch auf Flüchtlingsunterstützung. Auf die eine Millionen Flüchtlinge in Zaire bezogen bedeutet dies, dass 150.000 bis 225.000 Individuen in den Lagern keine Flüchtlinge, sondern Teilnehmer am Genozid oder Kombattanten waren, die von humanitären Organisationen illegal ernährt und gefördert wurden (Adelman 2003: 102). Zudem blähte die Hutu-Miliz die Zahl der Flüchtlinge in den Lagern auf, um mit dem Überschuss der gelieferten Hilfsgüter ihre Truppen zu versorgen. Ein geplanter Bevölkerungszensus des UNHCRs, der die tatsächliche Zahl der Hilfsempfänger feststellen sollte, wurde gewaltsam verhindert:

„The U.N. refugee agency had a massive, one-day census planned for last month, but it was canceled after refugee violence at the Katale camp that forced the evacuation of the entire CARE International staff. Since then, no attempts to count the refugee population have been planned, mainly for fear of inciting more violence. Relief workers believe some refugee leaders object to a head count -- and will use violence to prevent it -- because they have been inflating the numbers of people for their communes or sectors and do not want to see their rations reduced.“ (Richburg 1994c: A1)

Neben den unrechtmäßig in Anspruch genommenen Versorgungsgütern und dem Raub von humanitärer Hilfe, erhoben die Extremisten eine Kriegsteuer von 15 Prozent auf alle Rationen, die die Flüchtlinge in den Lagern von humanitären Akteuren erhielten (Waal 1997: 205). Auch die Gehälter von Flüchtlingen, die von humanitären Organisationen in den Lagern zur Unterstützung bei der Durchführung der humanitären Hilfe angestellt worden waren, wurden zur Finanzierung der Kriegsökonomie besteuert. Angestellte, die sich weigerten, einen Teil ihres Gehaltes an die Hutu-Führung abzugeben, wurden entweder gezwungen ihre Arbeit aufzugeben oder es wurde durch falsche Anschuldigungen eine Entlassung herbeigeführt, so dass die Position mit einer Person besetzt werden konnte, die mit den politischen Zielen der Hutu-Extremisten konform war (Lischer 2005: 115).

Es wird deutlich, dass die Hutu-Extremisten die humanitäre Hilfe in den Flüchtlingslagern sowohl über Raub, als auch über organisierte Kriminalität zur

Förderung ihrer Kriegsökonomie nutzten. Nicht zuletzt wurde dies von den humanitären Organisationen selbst erleichtert, die aus Angst vor einem Neutralitätsverlust jedwede politische Analyse des Konfliktkontextes ausklammerten und sich allein durch technokratische Ansätze leiten ließen, die zwar eine schnelle und effiziente Auslieferung der humanitären Hilfe versprechen, jedoch auch die Gefahr der Konfliktverstärkung und -verlängerung durch humanitäre Hilfe ignorieren.

4.3. Das ethische Dilemma des Legitimitätstransfers

Das folgende Kapitel analysiert, auf welche Weise humanitäre Hilfe von Kriegsparteien genutzt wird, um ihre politischen und militärischen Ziele sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu legitimieren, um im Folgenden den innerstaatlichen Konflikt Ruandas auf die Anwendung dieser Kriegsstrategie zu untersuchen.

4.3.1. Legitimitätsgewinn durch humanitäre Hilfe als Kriegsstrategie

Lokale und internationale Legitimität und Anerkennung sind wichtige Ziele einer jeden politischen Bewegung, unabhängig davon, ob diese sich bereits an der Macht befindet oder ob sie die Autorität des aktuellen Regimes infrage stellen möchte (Terry 2002: 44). Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche bewaffnete Akteure, die in innerstaatliche Konflikte verwickelt sind, versuchen daher ihre Legitimität auf lokaler und internationaler Ebene zu erhöhen. Humanitäre Hilfe hat durch ihre enge Verbindung zu den Medien und zur Öffentlichkeit großen Einfluss auf die Wahrnehmung von innerstaatlichen Konflikten, den damit verbundenen Interessen und somit auch auf die Legitimität, die einer Konfliktpartei auf lokaler und internationaler Ebene zukommt. Es ist für Konfliktparteien daher von Vorteil, wenn humanitäre Akteure in ihrem Kontrollgebiet aktiv werden, da sich so die Medienberichterstattung über den Konflikt erhöht und den Konfliktparteien Öffentlichkeit ermöglicht.

Bewaffnete Gruppen, *Warlords* und Regierungen haben dies erkannt und manipulieren humanitäre Hilfe daher gelegentlich, um die öffentliche Meinung zu mobilisieren, ihre Legitimität zu festigen oder politische und ökonomische Unterstützung auf internationaler Ebene zu erlangen (Jean 1999: 470). Konfliktparteien erhalten dabei die Legitimität von humanitären Akteuren in einem ausgezeichneten Kosten-Nutzen-Verhältnis: der einzige Kostenpunkt, den die bewaffneten Akteure zu tragen haben, ist von einer Sabotage der humanitären Hilfe abzusehen (Schade 2007: 181).

Eine solche Manipulation der humanitären Hilfe zum Zwecke des Legitimitätsgewinns kann sich jedoch konfliktverstärkend auswirken und somit den humanitären Imperativ und die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit verletzen. Humanitäre Akteure, die dem Anschein nach solidarisch mit den militärischen und politischen Zielen einer Autorität sind, da sie in ihrem Territorium aktiv werden, können die Verhandlungsposition dieser Autorität verhärten und so eine Konfliktlösung unwahrscheinlicher machen. Obwohl eine humanitäre Organisation aufgrund ihrer Verpflichtung zu Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit keine politische Plattform für Konfliktparteien bieten darf, können informelle Kontakte und inoffizielle Beziehungen große Auswirkungen auf die Selbstwahrnehmung und die daraus resultierenden Entscheidungen der Konfliktparteien haben (Prendergast 1996: 35).

Für humanitäre Organisationen ergibt sich durch diesen unintendierten Legitimitätstransfer ein zentrales Dilemma: Kann humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten unter der Schirmherrschaft von bewaffneten Gruppen oder Regimes, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht missachten, durchgeführt werden, ohne deren Autorität dadurch gleichzeitig zu legitimieren und so der Zivilbevölkerung zu schaden, der man mit der humanitären Hilfe ursprünglich helfen wollte?

Ein solcher Legitimitätstransfer zugunsten der Konfliktparteien kann durch verschiedene Mechanismen geschehen: 1. die Einstellung lokaler

Führungspersönlichkeiten durch humanitäre Organisationen, 2. das Führen von Verhandlungen mit bewaffneten Gruppen oder Regimes, um einen sicheren Zugang zu der Zivilbevölkerung zu erhalten, 3. die Übernahme staatlicher Verpflichtungen durch humanitäre Hilfe.

In *complex political emergencies*, in denen eine große Anzahl Flüchtlinge oder Binnenvertriebene humanitär versorgt werden muss, greifen humanitäre Akteure oft auf bereits bestehende Führungsstrukturen der Flüchtlingsbevölkerung zurück. Hilfsorganisationen wollen auf diese Weise sowohl die Verteilung der Hilfe so effizient und schnell wie möglich gestalten, als auch die Eigenständigkeit der Bevölkerungsgruppe erhalten und Paternalismus vermeiden. In bewaffneten Konflikten, insbesondere in Flüchtlingslagern, die auch *refugee-warriors* enthalten, ist der Einsatz von lokalen Führungspersönlichkeiten jedoch nicht unproblematisch. Wenn die von den humanitären Organisationen eingestellten Führungspersönlichkeiten gleichzeitig Repräsentanten einer bestimmten politischen Gruppe sind, dann wird dieser durch die Einstellung Macht und Legitimität verliehen, da humanitäre Akteure so implizit die Botschaft senden, dass sie die jeweilige politische Gruppe und ihre angestrebten Ziele als legitim betrachten (Lischer 2005: 155). Die Einstellung von lokalem Personal, das mit bewaffneten Gruppen assoziiert ist, verleiht diesen Angestellten finanzielle und soziale Macht und Legitimität – und damit immer auch der bewaffneten Gruppe, für die sie stehen (Storey 1997: 388).

Humanitäre Akteure können bereits bestehende Autoritätsstrukturen einer Zivilbevölkerung nicht ignorieren oder übergehen, sie können jedoch verhindern, dass Kriegsverbrecher, Kombattanten oder Völkermörder zu unterstützen und gezielt konfliktstensible Anstellungsmuster anwenden, indem sie die Auswahl der neuen Führungspersönlichkeiten organisieren. Wie im Falle der militarisierten Flüchtlingslager sollten humanitäre Akteure ihre lokalen Angestellten zudem einen sorgfältigen *Screening*-Prozess durchlaufen lassen, um Kombattanten vor der Einstellung identifizieren und aussondern zu können (Lischer 2005: 155f.). Doch selbst wenn humanitäre Akteure ihr lokales Personal nicht aufgrund bereits

bestehender Führungsstrukturen, sondern aufgrund bestimmter gewünschter Fähigkeiten wie z.B. Fremdsprachenkenntnisse auswählen, kann dies eine Konfliktpartei unintendiert legitimieren. Fremdsprachenkenntnisse und andere Kompetenzen korrelieren oft mit dem Zugang zu Bildung, der wiederum mit Privilegierungs- und Diskriminierungsmustern zusammenhängt. Vergeben humanitäre Organisationen also Stellen nach Merkmalen, die in Korrelation mit einer bestimmten Gruppenidentität stehen, so wird diese Gruppe dadurch legitimiert, während bestehende Spannungen zwischen dieser und anderen Gruppen durch die daraus resultierende ungleiche Verteilung der Stellen noch verstärkt werden (Anderson 1999: 47).

Insbesondere in innerstaatlichen Konflikten, in denen starke Spannungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen existieren, wie im Falle Somalias, sollten humanitäre Organisationen daher auf ein ausgewogenes Verhältnis der Ethnien unter ihren lokalen Angestellten achten, um keine ungewollte Verstärkung des Konfliktes zu provozieren oder eine der Konfliktparteien unverhältnismäßig zu bevorzugen (Prendergast 1996: 31). Um die Entstehung eines ethischen Dilemmas zu vermeiden ist demnach eine genaue politische Analyse des Konfliktkontextes unabdingbar, die sowohl bestehende Spannungen zwischen verschiedenen Ethnien und politischen Gruppen, als auch Korrelationen zwischen Bildung und sozialer Gruppe berücksichtigt.

Innerstaatliche Konfliktparteien sind sich bewusst, dass humanitäre Akteure die Achtung des humanitären Imperatives, und damit auch den Zugang zu zivilen Opfern von Konflikten, allen weiteren Prinzipien voranstellen. Sie nutzen daher die Aushandlung von Zugangszustimmungen um in internationalen Kreisen Legitimität aufzubauen und die humanitäre Hilfe so zu ihrem Vorteil zu nutzen (Prendergast 1996: 12). Dies ist insbesondere bei nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren in zerfallenden oder fragilen Staaten der Fall, die sich die Kontrolle über einen Teil des staatlichen Territoriums angeeignet haben. Durch ihre Kontrolle über Territorium, Verkehrswege, Bevölkerung und Sicherheitslage sind bewaffnete Bewegungen in der Lage, sich humanitären Organisationen als unverzichtbare Verhand-

lungspartner zu präsentieren und bei der Verteilung der humanitären Hilfe eine determinierende Rolle einzunehmen (Jean 1999: 457). Handeln humanitäre Akteure mit bewaffneten Gruppen Zugänge, Sicherheitsvereinbarungen oder Waffenstillstände aus, so erkennen sie damit implizit die Autorität dieser Gruppe über ein Territorium oder eine Bevölkerung an. Dieser Legitimitätstransfer potenziert sich, wenn bei den Verhandlungen internationale Medien präsent sind. Als der Abgesandte der USA für Somalia, Robert Oakley, den somalischen *Warlords* Mohammed Farah Aided und Ali Mahid vor der internationalen Presse die Hand schüttelte, gestand er ihnen so die Anerkennung als legitime Repräsentanten des somalischen Volkes zu. Er unterlief damit die monatelange Arbeit des ehemaligen Sonderbotschafters des UN-Generalsekretärs Mohamed Sahnoun, der traditionelle Autoritäten und Graswurzelbewegungen als alternative Autoritätsquellen in Somalia zu fördern versucht hatte (Terry 2002: 44).

Ein weiterer Mechanismus, durch den humanitäre Hilfe staatlichen oder lokalen Autoritäten Legitimität verleiht und sie so stützt, besteht aus der Übernahme der sozialen Verpflichtungen, die ein Regime gegenüber seinen Bürgern zu erfüllen hat. Dieser Sozialvertrag existiert nicht nur zwischen Staaten und ihren Bürgern, sondern in zerfallenden und fragilen Staaten auch zwischen den bewaffneten Gruppen, die sich die Kontrolle über einen Teil des staatlichen Territoriums angeeignet haben, und der dort lebenden Zivilbevölkerung. Sowohl Staat als auch bewaffnete Gruppen erhalten ihre Legitimität, indem sie als Gegenleistung für die angeeigneten staatlichen oder pseudo-staatlichen Vorrechte (Gewaltmonopol und Besteuerung der Bevölkerung) der Zivilbevölkerung soziale Dienste oder ein gewisses Maß an physischer Sicherheit anbieten. Humanitäre Hilfe stellt auf diese Weise eine wichtige Ressource dar, um Konfliktparteien auch in extremen Mangelsituationen eines andauernden innerstaatlichen Konfliktes die Erfüllung ihres Sozialvertrages zu ermöglichen und die bewaffnete Bewegung so nach innen zu legitimieren, auch wenn den bewaffneten Akteuren die Legitimierungsfunktion der humanitären Hilfe wichtiger ist, als die eigentliche soziale Zielsetzung (Jean 1999: 466f.). Die

Legitimierungsfunktion ist umso effizienter, je stärker die staatlichen oder lokalen Autoritäten in die Auslieferung der humanitären Hilfe involviert sind und sich folglich die durch humanitäre Akteure angebotenen sozialen Dienstleistungen, wie den Bau eines Krankenhauses oder Lebensmittellieferungen, selbst zuschreiben können. Humanitäre Akteure geraten so erneut in ein ethisches Dilemma: Die Bereitstellung von humanitärer Hilfe rettet Leben, stärkt jedoch auch die Autorität des Regimes, auf dessen Territorium sie ausgeliefert wird. Umgekehrt kann eine Verweigerung der humanitären Hilfe den Tod am Konflikt unbeteiligter Zivilpersonen nach sich ziehen und widerspricht somit dem Humanitären Imperativ, erodiert im Gegenzug aber auch die politische Legitimität derjenigen, die ihren sozialen Verpflichtungen gegenüber der Zivilbevölkerung nicht nachkommen (Weissman 2004: 28). Durch ihre Priorisierung des Humanitären Imperatives haben Hilfsorganisationen jedoch in diesem Fall keine Möglichkeit einen Legitimitätstransfer und daraus entstehende ethische Dilemmata zu verhindern.

Durch die Übernahme des Sozialvertrags von Konfliktparteien gegenüber ihren Bürgern legitimiert humanitäre Hilfe Konfliktparteien und deren politische Ziele sowohl extern auf internationaler Ebene, als auch intern auf lokaler Ebene und beschwichtigt zugleich die lokalen Oppositionskräfte, die bei einer Nichterfüllung des Sozialvertrags die Legitimität der Autorität in Frage stellen könnten (Terry 2002: 44f.).

4.3.2. Der Legitimitätsgewinn der Hutu-Extremisten durch humanitäre Hilfe im innerstaatlichen Konflikt Ruandas

Humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten formt die internationale Meinung über Konfliktakteure. Um Spenden von Regierungen und der Zivilbevölkerung zu erhalten tendieren Hilfsorganisationen zu einer Vereinfachung des Konfliktkontextes, welche Flüchtlinge und Zivilbevölkerung als hilflose Opfer darstellt.

Im Falle der Flüchtlingskrise in Ost-Zaire, die dem Exodus der Hutu-Extremisten und der von ihnen kontrollierten Zivilbevölkerung folgte, erschufen die humanitären Hilfsorganisationen, aufgrund ihrer Unkenntnis über den

Konfliktkontext, eine Wahrnehmung der Hutu-Flüchtlinge als bedürftige Opfer und verschleierte ihre Rolle als Völkermörder der Tutsis (Lischer 2003: 85). Die große Mehrheit der Flüchtlinge, die nach Beendigung des Genozids in Ruandas Nachbarländer flohen, waren jedoch keine Genozid-Opfer, die vor weiteren Massakern flohen, so wie es ihre politische Führung vorgab, sondern Hutus, die kurz zuvor 500.000 bis 800.000 Tutsis in Ruanda getötet hatten und nun aus Angst vor einem Vergeltungsschlag der vorrückenden RPF das Land verließen (Prunier 1996: 265). Da es kaum Medienberichterstattung über den Genozid und den vorausgegangenen innerstaatlichen Konflikt gab, während hingegen über die darauf folgenden Flüchtlingskrise in Zaire und die Cholera-Epidemie in den dortigen Flüchtlingslagern massiv in der internationalen Presse berichtet wurde, bildete sich in der Weltgemeinschaft eine Wahrnehmung der Hutu als Opfer:

„As these criminals calculated, the refugees are skewing many people's perception of the truth. The television cameras have better access to pitiful Hutu cholera victims dying in Zaire than they did to innocent Tutsis being hacked to death in far greater numbers in Rwanda during the past months, so people like Bill Clinton are persuaded that this, not the preceding genocide, is the core of the problem.“ (Dyer 1994: 1C)

Humanitäre Organisationen trugen zu dieser falschen Opferperspektive aktiv mit bei: eine Werbekampagne der französischen Rotkreuz-Bewegung warb um Spenden, um „die Opfer des Genozids vor der Cholera zu retten“ (Waal 1997: 199). Die Opfer und Überlebenden des Genozids, fast ausschließlich Tutsis, waren jedoch nicht zusammen mit den Hutus nach Goma, Zaire, geflohen, sondern waren in Ruanda geblieben.

Die falsche Wahrnehmung der Hutus als Genozid-Opfer drückte sich auch in der Verteilung der humanitären Hilfe aus. Während 1,5 Milliarden Dollar an humanitärer Hilfe an Individuen verteilt wurden, die aus Ruanda geflohen waren, also vornehmlich Hutus, wurden der neuen ruandischen Tutsi-Regierung für den Wiederaufbau des nach dem Genozids zerstörten Landes kaum Gelder zur Verfügung gestellt:

„The tragedy is that another round of bloodshed in Rwanda is being made possible in part by the huge humanitarian relief program launched last spring. Nearly \$ 1.5 billion dollars from the international community has gone toward supporting a massive refugee relief operation. Though well-intentioned, that money is now helping the defeated Hutu army regroup. Meanwhile, not a dime of foreign aid has been provided to the new Rwanda government, neither for the reconstruction nor the protection of this newly recognized United Nations member state.“ (Austin 1994: C2)

Die intern in Ruanda verteilte Hilfe ging fast gänzlich an die Lager für Binnenvertriebene innerhalb der von französischen Blauhelmskräften bewachten 'humanitären Sicherheitszone' (Storey 1997: 386f.). Wie bereits erwähnt, befanden sich auch innerhalb der ruandischen Binnenvertriebenenlagern fast ausschließlich Hutus, die nach Beendigung des Genozids durch die RPF geflohen waren. Die Entscheidung der humanitären Hilfsorganisationen, vor allem den von Hutu-Extremisten dominierten Lagern Hilfe zukommen zu lassen, kann damit nicht als neutral bezeichnet werden, sondern verlieh den Hutus in den Augen der Weltöffentlichkeit durch ihre konstruierte Opferrolle Legitimität und machte sie zu internationalen Sympathieträgern.

Die humanitären Akteure griffen bei Eintreffen der Flüchtlingswellen in Ost-Zaire auf die bestehenden Führungsstrukturen der Flüchtlingspopulation zurück, um die Auslieferung der humanitären Hilfe effizienter zu gestalten. Die Hilfsorganisationen waren sich der Beteiligung ihrer lokalen Angestellten am Genozid nicht bewusst, und Flüchtlinge innerhalb der Lager, die die Hutu-Extremisten hätten identifizieren können, gaben diese Informationen aus Angst vor den Repressalien der Extremisten nicht weiter (African Rights 1995: 1089). Kaum jemand des internationalen Hilfspersonals beherrschte die von Ruändern gesprochene Bantu-Sprache Kinyarwanda und die Hilfsorganisationen benötigten daher lokale Angestellte, die die Lebensmittelverteilung für sie übernahmen. Sie stellten zu diesem Zweck gut ausgebildete Ruänder aus den Reihen der Flüchtlinge ein, die wiederum weitgehend der ehemaligen politischen Hutu-Elite angehörten (Rieff 2002: 185). Von Seiten der Hilfsorganisationen war es eine logische Entscheidung für die Lebensmittelverteilung gebildete, englischsprachige Ruänder mit

Führungserfahrung einzustellen. Die Tatsachen, dass diese Individuen in der sozialen Hierarchie der Flüchtlingspopulation eine hohe Stellung innehatten, dass sie den Genozid unbeschadet überstanden hatten (während fast die gesamte politische Opposition getötet worden war) und anschließend aus Ruanda geflohen waren, hätten jedoch Fragen zur Angemessenheit ihrer Beteiligung an der Verteilung der humanitären Hilfe aufwerfen müssen (Storey 1997: 388).

Zu den ruandischen Angestellten der Hilfsorganisationen gehörte unter anderem auch der Arzt Clément Kayishema, den der Malteserorden im Flüchtlingslager von Bukavu zur Krankenversorgung angestellt hatte. Kayishema war ehemals Präfekt der Stadt Kibuye im Westen Ruandas und einer der Hauptarchitekten des Genozids in Kibuye, bei dem ca. 250.000 Tutsis den Tod fanden (African Rights 1995: 1094). Die Einbindung der Völkermörder in die Arbeitsprozesse der humanitären Hilfe verschaffte den Extremisten so nicht nur zusätzliches Einkommen, sondern auch weit reichende, auf die Zusammenarbeit mit den humanitären Hilfsorganisationen begründete Legitimität.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die humanitäre Hilfe, die nach dem Genozid an den Tutsi in die von Hutus dominierten Flüchtlingslager floss, durch ihren ungewollten Legitimitätstransfer den Hutu-Extremisten half, einen international legitimierten Exil-Staat in den Flüchtlingslagern aufzubauen, der stark genug war, um sich der Hutu-Diaspora in Europa als potentieller Herausforderer für die neue Tutsi-Regierung in Ruanda zu präsentieren. Der Diaspora gelang es - mit Hilfe der von humanitären Akteuren verbreiteten Fehleinschätzungen der politischen Lage in Ruanda - zumindest Teile der westlichen Medien und Öffentlichkeit, insbesondere in Belgien und Frankreich, von der ethischen Äquivalenz der Völkermörder und der Überlebenden zu überzeugen. Humanitäre Hilfe wurde so zur *de facto* Anerkennung des Hutu-Exilstaates (Stedman u.a. 2003: 170f.).

4.4. Das ethische Dilemma der geförderten Bevölkerungskontrolle

Die Kontrolle und Manipulation von Migrationsbewegungen stellt insbesondere in innerstaatlichen Konflikten eine weit verbreitete Strategie der Kriegsführung dar. Humanitäre Hilfe kann in Kriegskontexten aufgrund ihrer Funktion als ökonomische und politische Ressource gezielt zum Zwecke der Bevölkerungskontrolle eingesetzt werden. Dieses Kapitel untersucht zunächst, wie humanitäre Hilfe von bewaffneten Gruppen in die kriegsstrategische Manipulation von Migrationsbewegungen eingebunden wird, um anschließend die Anwendung dieser Kriegsstrategie, sowie ihren Einfluss auf den Konfliktverlauf, am Beispiel des innerstaatlichen Konfliktes Ruandas zu analysieren.

4.4.1. Bevölkerungskontrolle als Kriegsstrategie

Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Konfliktakteure können humanitäre Hilfe in innerstaatlichen Konflikten nutzen, um die Migrationsbewegungen der auf ihrem Territorium lebenden Bevölkerung zu kontrollieren. Die Kontrolle über Bevölkerungen und Territorien ist eines der Hauptziele von Konflikten und Versorgungsgütern dienen in diesem Kontext als Kriegswaffe, die Individuen zur Binnenmigration zwingt oder sie an einem Ort halten kann. Zu den angewandten Methoden, um eine Population zur Binnenmigration zu zwingen, zählt nicht nur die Zerstörung von Dörfern und Feldern und die Streuung von Landminen, sondern auch die gezielte Bereitstellung oder Verweigerung von humanitärer Hilfe (Barber 1997: 12). Umgekehrt kann das Festhalten einer unterernährten oder leidenden Bevölkerungsgruppe an einem bestimmten Ort auch dazu dienen, bewusst humanitäre Hilfe anzuziehen, um damit andere politische, ökonomische oder militärische Ziele zu verfolgen (Terry 2002: 47). Humanitäre Hilfe ist dann nicht *Mittel* zur, sondern *Ziel* der Bevölkerungskontrolle. Insbesondere humanitäre Hilfe in Form von Lebensmittellieferungen oder die Verweigerung der Auslieferung dieser in bestimmte Gebiete wird von Rebellengruppen und Regierungen genutzt, um Bevölke-

rungen aus den gegnerischen Gebieten heraus und in die von ihnen kontrollierten Gebiete hinein zu lenken (Macrae 1994: 20). Eine Bevölkerungskontrolle durch humanitäre Hilfe ist jedoch nur dann effektiv, wenn die Zivilbevölkerung von ihr abhängig ist und kaum Zugang zu Alternativressourcen besitzt, so wie es in Flüchtlingslagern oder während Hungerkrisen der Fall ist, innerhalb derer humanitäre Hilfe aufgrund ihres Ressourcenmonopols eine *de facto* Machtquelle darstellt. Der Ressourcentransfer und das Reziprozitätsprinzip (Leistungen erfordern stets Gegenleistungen) binden Flüchtlinge und Hungerleidende in einer solchen Situation in eine Machtbeziehung mit den Verteilern der humanitären Hilfe ein, die an Stärke gewinnt, je mehr sich die humanitäre Hilfe ihren Empfängern nähert (Terry 2002: 50). Die letzte und somit mächtigste Instanz ist demnach die Person, die den Notleidenden die Lebensmittel direkt in die Hand gibt. Die Manipulation humanitärer Hilfe und die Einbindung in das Verteilungssystem ebendieser erlauben es Konfliktakteuren demnach, die von ihnen angezogene, verweigerte oder ausgeteilte humanitäre Hilfe als Druckmittel zu nutzen, um die von ihnen kontrollierte Bevölkerung ihrem politischen Willen zu unterwerfen.

François Jean unterscheidet zwischen drei verschiedenen Strategien, humanitäre Hilfe zur Bevölkerungskontrolle zu nutzen: 1. die militärische Strategie, 2. die Aushungerungspolitik, 3. die Opferstrategie (Jean 1999: 474f.). Innerhalb der militärischen Strategie stellt humanitäre Hilfe lediglich eine Begleiterscheinung der Vertreibungspolitik staatlicher Konfliktakteure dar, um eine Bevölkerungsgruppe aus einem von Rebellengruppen kontrollierten Gebiet zu vertreiben und in den staatlichen Kontrollgebieten zusammenzufassen. Im günstigsten Fall rechnet die Regierung damit, dass humanitäre Akteure die Versorgung der umgesiedelten Bevölkerung übernehmen. Zwangsumsiedlungen dieser Art gehen jedoch gewöhnlich mit einem hohen Gewaltniveau einher und bilden daher keine geeignete Strategie für Regierungen, die auf eine Wahrung ihres internationalen Ansehens bedacht sind (Macrae 1994: 18).

Anders ist dies bei der Aushungerungspolitik. Die humanitäre Hilfe ist hier

keine reine Begleiterscheinung mehr, sondern dient als Hebel der Umsiedlungspolitik. Regierung oder bewaffnete Gruppen können durch Sabotage der Ernten und Verhinderung der Zulieferung humanitärer Hilfe Hunger leidende Bevölkerungen aus dem Kontrollgebiet des Gegners abziehen und in eigene Kontrollgebiete lenken, in denen sie die Zulieferung humanitärer Hilfe gestatten (Jean 1999: 474). Humanitäre Akteure sollten daher auf Hungerkrisen nicht unreflektiert in derselben Weise reagieren wie auf Naturkatastrophen. Hungerkrisen können von Konfliktakteuren künstlich geschaffen sein, um die dadurch auf den Plan gerufene humanitäre Hilfe zur Verfolgung ihrer politischen Ziele zu manipulieren, auch wenn das Aushungern der Zivilbevölkerung gegen geltendes Völkerrecht verstößt (Keen u.a. 1994: 210f.).

So war die äthiopische Hungerkrise von 1983 bis 1985 keine Naturkatastrophe, sondern das Ergebnis der desaströsen Wirtschaftspolitik der Regierung Mengistu Haile Mariam, sowie einer Kriegsstrategie der äthiopischen Armee gegen Oppositionelle im Norden des Landes (Terry 2002: 47). Die humanitäre Hilfe wurde von der äthiopischen Regierung als effektives Instrument der Bevölkerungskontrolle innerhalb des innerstaatlichen Konfliktes genutzt: Die Hungerkrise wurde durch eine wirtschaftliche Isolation der Region künstlich herbeigeführt und die daraufhin anlaufende humanitäre Hilfe genutzt, um die Hungernden unter einem humanitären Schein von den Regionen Wollo und Süd-Tigray im kargen Norden Äthiopiens in den fruchtbareren Süden des Landes zu verlegen. In Süd-Tigray fungierten humanitäre Ernährungszentren für Hungernde als Sammelstellen für das Zwangsumsiedlungsprogramm der Regierung. Die Zwangsumsiedlung diente jedoch nicht dem Wohl der zwangsumgesiedelten Bevölkerung, sondern sollte den Rebellengruppen, die den Norden des Landes kontrollierten, ihre Bevölkerungsbasis entziehen (Weissman 2004: 18).

Die Opferstrategie stellt die extremste Manipulation der humanitären Hilfe zur Bevölkerungskontrolle dar. Humanitäre Hilfe ist hier weder Begleiterscheinung noch Instrument von Zwangsumsiedlungen, sondern das eigentliche Ziel der Bevölkerungskontrolle. Die Zwangsumsiedlung dient dazu, Schaukästen des Elends

zu schaffen, die die Weltöffentlichkeit mobilisieren und ökonomische und politische Ressourcen herbeiführen, die dann wiederum in die Kriegsstrategie eingebunden werden können (Jean 1999: 474). Die Opferstrategie wird daher insbesondere von *refugee-warriors* zum Zwecke des Legitimitätsgewinns und zur militärischen Reorganisation genutzt. Die Isolation und der Ressourcenmangel, die der Aufenthalt in einem aus Flüchtlingslagern bestehenden Exilstaat mit sich bringt, würde ohne humanitäre Versorgung eine Erosion der Legitimität der politischen Rebellenführung verursachen. Durch den Ressourcenzufluss der humanitären Hilfe können bewaffnete Gruppen ihre Bevölkerungsbasis jedoch weiterhin unter Kontrolle halten (Prendergast 1996: 33). Die Entstehung einer Abhängigkeit der Bevölkerung von humanitärer Hilfe ist in einem solchen Fall sogar erwünscht und wird von bewaffneten Gruppen gezielt angestrebt. Die Tendenz humanitärer Akteure, bestehende Führungsstrukturen von Flüchtlingspopulationen in die Verteilungssysteme der humanitären Hilfe einzubinden, erleichtert es Konfliktakteuren im Zusammenspiel mit der Isolation der Lager zudem, eine totale Kontrolle über die Informationen aufzubauen, die Flüchtlinge über die politische Lage in ihrem Ursprungsstaat erhalten. *Refugee-warriors* können so die Zivilbevölkerung über das gezielte Schüren von Ängsten von einer Heimkehr abhalten, bis sie ihre politischen Ziele erreicht haben (Barber 1997: 12).

Humanitäre Hilfe konzentriert sich typischerweise auf das Endstadium einer humanitären Krise, indem sie versucht Hunger und Tod einzudämmen und zu reduzieren. Die politischen und ökonomischen Prozesse, die zu dieser Krise geführt haben, werden dabei jedoch aufgrund der Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit ausgeklammert. Negieren humanitäre Akteure also den politischen Kontext und die politischen Ursachen einer Hungerkrise oder einer humanitären Notlage aus Angst, ihre Unparteilichkeit oder Neutralität zu verlieren, nehmen sie dadurch das ethische Dilemma einer Konflikt fördernden Wirkung ihrer Hilfe in Kauf, denn humanitäre Krisen, die sich innerhalb innerstaatlicher Konflikte ergeben sind oft von den Konfliktakteuren bewusst gefördert und manipuliert worden, um daraus

ein Maximum an Profit und Vorteilen zu ziehen (Keen u.a. 1994: 213).

4.4.2. Die Nutzung der humanitären Hilfe zur Bevölkerungskontrolle im innerstaatlichen Konflikte Ruandas

Im Fall der ruandischen Flüchtlingslager in Zaire bedienten sich die Hutu-Extremisten zur Bevölkerungskontrolle der oben beschriebenen Opferstrategie. Sie organisierten, als ein Sieg der RPF unvermeidlich wurde, eine massive Flüchtlingsbewegung in angrenzende Nachbarländer, um sich zwischen der zur Flucht gezwungenen Zivilbevölkerung zu verstecken, diese dem geltenden Kriegesrecht zum Trotz als Schutzschild zu nutzen und in einem humanitären Rückzugsgebiet einen Exilstaat zu errichten: *"We lost a battle, not the war, and we'll take 100 years to get back if necessary," he [Col. Augustin Rwamanywa, head of army logistics] added. "If the [rebels think] they've won, then it's to rule over an empty country."* (Randal 1994: A1).

Wie von ihnen erwartet, begann der Ressourcentransfer der humanitären Hilfe kurz nach Eintreffen der Flüchtlinge in Zaire. Die in den Lagern ausbrechende Cholera-Epidemie schuf zusätzlich eben den Schaukasten des Elends, den die Hutu-Extremisten benötigten um auf internationaler Ebene Aufmerksamkeit und Legitimität zu erlangen. Die humanitäre Hilfe ermöglichte den Hutu-Extremisten die Kontrolle über die Zivilbevölkerung in den Lagern zu behalten, die anderenfalls aufgrund des Ressourcenmangels in den Flüchtlingslagern nach Ruanda hätte zurückkehren müssen. Die Flüchtlinge stellten den letzten verbleibenden Vermögenswert, der der ehemalige ruandischen Regierung ausreichend Verhandlungsmacht verlieh um von ihr als Druckmittel zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele gegenüber der neuen ruandischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft genutzt werden zu können: *„The exiled government wants to keep the refugees to be used as a bargaining chip in any future negotiation with the Tutsi-led government in Kigali, the Rwandan capital“* (Ganguly 1994: A03). Eine Rückkehr der Flüchtlinge nach Ruanda, so fürchtete die ehemalige Hutu-Regierung, würde den Kampf gegen die dortige neue Regierung unterminieren und zur Verhaftung und Verurteilung derjenigen führen, die den Genozid organisiert und

durchgeführt hatten und sich nun zwischen den rechtmäßigen Flüchtlingen verbargen (Amnesty International 1996: 35). Eine straffe Kontrolle der Flüchtlingsbevölkerung, um sie von einer Rückkehr nach Ruanda abzuhalten, war daher eines der Hauptanliegen der Hutu-Extremisten.

Nach der militärischen Niederlage in Kigali Mitte Juli 1994 forderten die Organisatoren des Genozids (die ehemalige politische Hutu-Elite, die FAR-Soldaten und die *interahamwe*-Miliz) die ruandische Hutu-Bevölkerung auf, Ruanda mit ihnen zu verlassen. Die Hutu-Extremisten hatten die Bevölkerung gewarnt, dass jeder Hutu, der zurückblieb, von der vorrückenden RPF getötet werden würde, um sie so zur Flucht zu bewegen. Individuen, die sich trotzdem weigerten, Ruanda zu verlassen, wurden von Mitgliedern der *interahamwe* hingerichtet (Prunier 1996: 298). FAR-Soldaten liefen hinter der Richtung Zaire fliehenden Zivilbevölkerung her und trieben sie zur schnelleren Flucht an:

„As U.N. Secretary-General Boutros Boutros-Ghali pointed out, the Hutu government's radio stations systematically terrorized the Hutu population with false stories of Tutsi vengeance in order to get them moving. "Retreating soldiers have urged and forced whole populations to leave their homes and follow them into exile," said Boutros-Ghali. "In some cases, massacres have even been perpetrated deliberately (by Hutu troops) in order to create situations of panic, chaos and fear."" (Dyer 1994: 1C)

In den Flüchtlingslagern in Zaire angekommen strukturierte die ehemalige ruandische Regierung die Flüchtlinge nach ihren Ursprungsstädten und übergab die Kontrolle über sie erneut den Bürgermeistern, die diesen Städten bereits in Ruanda vorstanden. Die Flüchtlinge wurden in den Flüchtlingslagern also von denselben politischen Strukturen kontrolliert, die für den vorhergehenden Genozid in Ruanda verantwortlich waren (Prunier 1996: 267). Ermöglicht wurde diese Bevölkerungskontrolle insbesondere durch die bereitwillige und politisch unbedarfte Übernahme der ehemaligen ruandischen Führungsstrukturen durch die humanitären Akteure in den Flüchtlingslagern. Ziel der Bevölkerungskontrolle durch die politische Führung der Extremisten war der Aufbau eines starken Exilstaates mit einer großen Bevölkerungsbasis, der der neuen ruandischen

Regierung ihre Legitimität absprechen und sie so zum Rücktritt zwingen könnte:

„In the camps, the former leaders, members of the Hutu ethnic group who were defeated by the Tutsi-led Rwandan Patriotic Front, are conducting a campaign of rumors and terror to keep the refugees from going home. The refugees are also Hutu, but by keeping them here the former Rwandan leaders hope to deprive the new Government of legitimacy. At the same time, the army of the former government has regrouped and is preparing to mount another war. "The refugee population has been taken hostage by its former leaders," said Mario Goethals, director of Doctors Without Borders-Belgium, an aid group that led the fight against cholera in the camps last summer and still has a hundred doctors here. Relief groups are also hostages, he said, because to do anything requires working through the former leaders. The situation has reached the point where Doctors Without Borders and other nongovernmental organizations are thinking about pulling out.“ (Bonner 1994b: 1)

Die Abhängigkeit der Bevölkerung in den Flüchtlingslagern von humanitären Versorgungsgütern war also von den Hutu-Extremisten durchaus gewollt, denn das Ressourcenmonopol der humanitären Hilfe innerhalb der Flüchtlingslager und die Tatsache, dass die Hutu-Extremisten im Verteilungssystem der Lager die letzte Instanz in der Ausgabekette stellten, ermöglichte es ihnen, den Flüchtlingen aufgrund des Reziprozitätsprinzips vollste politische Konformität und Unterwerfung beim Aufbau eines Exilstaates abzuverlangen. Erst die Versorgung der Flüchtlingslager mit humanitärer Hilfe und die unreflektierte Übernahme bestehender Führungsstrukturen gestattete es den Hutu-Extremisten also, ein *de facto* Machtmonopol innerhalb der Flüchtlingslager und über die dortige Zivilbevölkerung aufzubauen.

Die Legitimität, die die humanitäre Hilfe den Völkermördern durch ihre Einbindung in die Verteilungsprozesse verlieh, ermöglichte es ihnen zudem, die Bevölkerung auch durch gezielte Informationsmanipulation und Propaganda zu kontrollieren. Die politische Führung hielt Reden in den Lagern, in denen sie Tutsis und die RPF dämonisierten und davor warnten, dass jeder Hutu-Flüchtling, der nach Ruanda zurückkehre, dort verhaftet und getötet würde (Amnesty International 1996: 36):

„Senior officials from the former government visit the [refugee] camps regularly. Recently, the former Prime Minister, Jean Kambanda, spoke in Kibumba. He told the refugees that the time to go home was drawing near. Saying that negotiations were not possible, he left no doubt that the refugees would be going home with their army.“ (Bonner 1994b: 1)

Abgesandte der Weltbank bemerkten bei einem Einsatz in den Lagern im März/April 1995, „[t]here is an underlying power structure based on a committee of fifteen or seventeen members, made up of former government, military and business leaders...which still controls most of what goes on in the camps“ (Storey 1997: 387). Flüchtlinge, die aller Propaganda zum Trotz nach Ruanda zurückkehren wollten, wurden physisch bedroht. Ihnen wurde mitgeteilt, dass auf diejenigen, die nach Ruanda zurückkehrten ein Kopfgeld ausgesetzt würde und sie somit die ersten seien, die hingerichtet würden, wenn Ex-FAR und interahamwe Ruanda zurückeroberten. Das UNHCR versuchte Gerüchte über die Tötung von Hutus durch die neue ruandische Regierung zu entkräften, indem sie Freiwillige aussuchte, die nach Ruanda reisen sollten um sicherzustellen, dass eine Rückkehr keine Gefahr darstellt. Der politische Hintergrund dieser Freiwilligen war jedoch vom UNHCR nicht überprüft worden. Sie waren von der politischen Hutu-Führung persönlich ausgewählt worden und kehrten in die Lager zurück um die Angst vor einer Rückkehr weiter zu schüren, indem sie bekannt gaben, dass eine Rückkehr nach Ruanda ein extremes Sicherheitsrisiko darstelle, da im gesamten Land Hutus verhaftet und getötet würden (Adelman 2003: 105).

Es lässt sich abschließend festhalten, dass die humanitäre Hilfe in den ruandischen Flüchtlingslagern weder neutral noch unparteiisch war, sondern von der ehemaligen Hutu-Regierung effektiv zur Bevölkerungskontrolle instrumentalisiert wurde und somit zur Verlängerung des innerstaatlichen ruandischen Konfliktes beitrug. Obwohl die humanitären Akteure in den Lagern nach einigen Monaten erkannt hatten, dass sie die Grundlage der Bevölkerungskontrolle bildeten und dadurch den Konflikt, dessen Leid sie lindern wollten, selbst verstärkten, konnten sie eine weitere Manipulation ihrer Hilfe nicht verhindern. Hilfsorganisationen, die sich aufgrund der Konflikt verstärkenden Wirkung ihrer Hilfe aus den Lagern zurückzo-

gen, wurden innerhalb kürzester Zeit von konkurrierenden Organisationen ersetzt und eine Zwangsrückführung der Flüchtlinge, auch wenn dies den innerstaatlichen Konflikt entschärft hätte, war aufgrund des Verbotes solcher Rückführungen durch die Flüchtlingskonventionen ausgeschlossen.

5. Fazit

Ist es humanitären Akteuren letztlich möglich, humanitäre Hilfe in den heutigen innerstaatlichen Konflikten durchzuführen, ohne dabei vor ethische Dilemmata gestellt zu werden? In Anbetracht der obigen Problemanalyse lässt sich diese Frage verneinen.

Erstens wird die Entstehung ethischer Dilemmata bereits von den eigenen Prinzipien und Verhaltensleitlinien der humanitären Akteure begünstigt: Das Humanitäre Völkerrecht ist nicht auf die neue Weltordnung nach Ende des Kalten Krieges ausgerichtet, so dass innerstaatliche Konflikte kaum verregelt sind. Die völkerrechtlichen Regelungen, die explizit innerstaatliche Konflikte betreffen, werden zudem aufgrund der fehlenden Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen von Konfliktakteuren weitgehend ignoriert. Die Betrachtung des humanitären Imperatives als kategorischen Imperativ verpflichtet humanitäre Organisationen darauf, ihre Tätigkeit auch in innerstaatlichen Konflikten, in denen ihre Hilfe eine eindeutig konfliktverstärkende Wirkung hat, aufrechtzuerhalten. Die Möglichkeit sich bei tiefgreifenden Verletzungen der Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit aus dem Konfliktkontext zurückzuziehen wird nur von wenigen Hilfsorganisationen als Handlungsoption anerkannt. In Hinblick auf eine langfristige Zugangssicherung zu den Opfern innerstaatlicher Konflikte klammern humanitäre Akteure dabei eine profunde Analyse des Konfliktkontextes sowie möglicher Manipulationsstrategien durch die Konfliktakteure aus, um ihre neutrale und unparteiische Wahrnehmung durch die Konfliktakteure nicht zu gefährden.

Zweitens erhöhten die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen, die sich vor allem durch das Ende des Ost-West-Konfliktes, die in seiner Folge eintretenden Prozesse des Staatszerfalls und die Globalisierung der Weltwirtschaft auszeichnen, die Komplexität innerstaatlicher Konfliktkonstellationen und erschwerte humanitären Akteuren so, die Auswirkungen ihrer Hilfe auf einen gegebenen innerstaatlichen Konflikt zu kalkulieren und kontrollieren. Die Schattenglobalisierung ermöglichte innerstaatlichen Konfliktakteuren eine Diversifizierung ihrer Kriegsökonomien, zu deren Finanzierungsressourcen auch die extern einfließende humanitäre Hilfe zählt. Von den Geberländern, die das System der humanitären Hilfe finanzieren, wird eine solche Manipulation der Hilfe nicht unterbunden. Hilfsorganisationen agieren in den heutigen innerstaatlichen Konflikten vielmehr in einem politischen Vakuum, das durch das neue geostrategische Desinteresse der Geberländer an für sie außenpolitisch irrelevanten Staaten verursacht wird und humanitäre Akteure zum Platzhalter für diplomatische und militärische Lösungsversuche bestimmt.

Drittens zwingt die zunehmende Privatisierung der humanitären Hilfe Hilfsorganisationen dazu, miteinander um Regierungsgelder und öffentliche Spenden zu konkurrieren. Dieser Wettbewerbsdruck zwischen Hilfsorganisationen sowie ihre finanzielle Abhängigkeit von Spendengeldern widerspricht nicht nur dem Prinzip der Unabhängigkeit, sondern verhindert auch eine Selbstreflexion der humanitären Organisationen über ihre geostrategische Rolle im Konfliktkontext und eine einheitliche und effektive Reaktion des Hilfssystems auf Negativeffekte der humanitären Hilfe.

Wie der Fall der ruandischen Flüchtlingslager deutlich macht, können humanitäre Akteure durch das Zusammenspiel dieser Faktoren auf vier verschiedenen Ebenen in ethische Dilemmata geraten, indem sie den Konfliktverlauf auf vielfältige Weise negativ beeinflussen und verstärken können. Intensität und Art der Dilemmata sind dabei von den Kriegsstrategien der involvierten Konfliktparteien abhängig.

Die konfliktverstärkende Wirkung der humanitären Hilfe hat ihre Ursachen nicht allein in den Prinzipien und Verhaltensleitlinien der humanitären Akteure, sondern insbesondere in der Nichtwahrnehmung der politischen Verantwortung, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft und Konfliktakteure mit dem humanitären Völkerrecht verpflichtet haben. Nutzt die internationale Staatengemeinschaft die humanitäre Hilfe um sich selbst nicht in innerstaatliche Konflikte involvieren zu müssen und missachten Konfliktakteure das humanitäre Völkerrecht, so ist eine Auflösung der ethischen Dilemmata allein durch humanitäre Akteure unmöglich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass humanitäre Hilfsorganisationen sich nicht mit der politischen, ökonomischen und militärischen Instrumentalisierbarkeit ihrer Arbeit auseinandersetzen sollten. Sie sollten vielmehr die eingehende Analyse des politischen und wirtschaftlichen Kontextes, in dem sie im Rahmen eines innerstaatlichen Konfliktes aktiv werden, nicht weiter als Gefährdung ihrer Neutralität und Unparteilichkeit wahrnehmen, sondern als effektives Instrument um eine solche Gefährdung ihrer Prinzipien zu unterbinden und ein Mindestmaß an *accountability* für die Auswirkungen ihrer Hilfe zu gewährleisten. Damit Mitmenschlichkeit die Grundlage der humanitären Hilfe bleiben kann, ist nicht nur die Achtung der eigenen ethischen Prinzipien von Belang, sondern auch die selbstkritische Evaluation des eigenen Handelns und eine darauf aufbauende konflikt sensible humanitäre Hilfe. Erste Schritte in die richtige Richtung bilden bereits die Ausarbeitung von Verhaltensstandards, wie dem *Code of Conduct*, und Evaluationsmethoden zur Analyse der Auswirkungen humanitärer Hilfe in innerstaatlichen Konflikten. So wird der von Mary B. Anderson entwickelte „*Do no harm*“-Ansatz, der eine kritische Selbstreflexion humanitärer Akteure fordert und sie für die Ambivalenzen und ethischen Dilemmata von humanitärer Hilfe in Konfliktkontexten sensibilisiert, inzwischen von einem Großteil der Geberregierungen und Hilfsorganisationen in ihrer Arbeit angewandt (Anderson 1999).

Den Fortschritten in Richtung einer konflikt sensiblen, verantwortlichen humanitären Hilfe zum Trotz wird ihre Durchführung auch in Zukunft von den ver-

deckten Interessen der Geberregierungen und Konfliktakteure sowie dem Druck von Medien und Öffentlichkeit geprägt sein. Humanitäre Hilfsorganisationen müssen daher in Konfliktsituationen, in denen die Negativeffekte ihrer Hilfe überwiegen und somit die eigenen humanitären Grundsätze außer Kraft zu setzen drohen, auch bereit sein, ihre Hilfe aus dem Konflikt zurückzuziehen. Letztlich bieten nur die Wahrung von Transparenz und Rechenschaftspflicht in der humanitären Arbeit eine wirksame Kontrollfunktion gegen Manipulation und Missbrauch.

6. Literaturverzeichnis

Quellen

Austin, Kathi (1994): Rwanda's Next Nightmare; With U.N. Money And French Support, The Hutu Military Readies Its Revenge, in: The Washington Post vom 20.11., S. C2.

Bonner, Raymond (1994a): Army Routed From Rwanda Now Intimidates Its Refugees, in: The New York Times vom 02.08., S.1.

Bonner, Raymond (1994b): Rwandans Who Massacred Now Terrorize Camps, in: The New York Times vom 31.10., S. 1.

Bonner, Raymond (1994c): Rwanda Faces New War Unless International Force Is Sent, U.N. Aides Say, in: The New York Times vom 06.11., S. 12.

Dyer, Gwynne (1994): A Bloody Strategy; The Hutu Regime Orchestrated The Massacre Of Hundreds Of Thousands Of Rival Tutsi in Rwanda. Now It Is Stamping Hutus Into Refugee Camps In a Cynical Plan To Manipulate World Sympathy, in: Plain Dealer vom 31.07, S. 1C.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz: Code of Conduct, online verfügbar unter <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp> (Stand 20.12.2009).

International Red Cross and Red Crescent Movement (1986): Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, online verfügbar unter [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/statutes-movement-220506/\\$File/Statutes-EN-A5.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/statutes-movement-220506/$File/Statutes-EN-A5.pdf) (Stand 20.12.2009).

Ganguly, Dilip (1994): Hutu Refugees Who Ventured Home Are Fleeing Back To Zairan Camps; Tutsis Have Terrorized Them, U.N. Officials Say. Rwandas New Government Has Urged Reconciliation, in: The Philadelphia Inquirer vom 23.09., S. A03.

Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und Zusatzprotokoll (1967), online verfügbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf (Stand 21.12.2009).

Genfer Konventionen [1949] und Zusatzprotokolle I & II [1977], in: Auswärtiges Amt/ Deutsches Rotes Kreuz/ Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Dokumente zum Humanitären Völkerrecht, Sankt Augustin 2006, S. 159-366; S. 493-596.

Randal, Jonathan C. (1994): U.N. Urges Rwandans To Return Home, in: The Washington Post vom 23.07., S. A1.

Reuters (1994a): Aid Workers Fear Violence By Rwandans, in: The New York Times vom 25.08., S. 3.

Reuters (1994b): U.N. Says Rwandans Are Not Getting Food, in: The New York Times vom 18.11., S. 3.

Reuters (1995): U.N. Force For Camps In Zaire Is Doubtful, in: The New York Times vom 01.01., S. 3.

Richburg, Keith B. (1994a): Exiled Rwandan Army: Defeated But Defiant, in: The Washington Post vom 04.08, S. A24.

Richburg, Keith B. (1994b): U.N. Report Urges Foreign Force To Protect Rwandans, in: The Washington Post vom 17.11., S. A1.

Richburg, Keith B. (1994c): Food Aid Failing To Reach Rwandans; Malnutrition Rises As Thugs Pilfer, Divert Camps' Supplies, in: The Washington Post vom 22.11., S. A1.

UNHCR Exekutiv-Komitee (1978): Resolution Nr. 48 (XXXVIII) Militärische und bewaffnete Angriffe auf Flüchtlingslager und -ansiedlungen, online verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/281.pdf (Stand 21.12. 2009).

United Nations Organisation (1945): Charta der Vereinten Nationen, online verfügbar unter http://www.un.org/Depts/german/un_charta/charta.pdf (Stand 20.12.2009).

United Nations Organisation (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, online verfügbar unter http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf (Stand 20.12.2009).

United Nations Organisation (1950): Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, online verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/07_UNHCR-Satzung/01_UNHCR-Satzung.pdf (Stand 21.12.2009).

UN-Sicherheitsrat (1998): Resolution 1208, online verfügbar unter http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_98/sr1208.pdf (Stand 21.12.2009).

Vogel, Steve (1994): Rwandan Official Warns Zaire Against Allowing Hutu Attacks; Destabilization Campaign by Routed Troops Feared, in: The Wasington Post vom 17.08, S. A25.

Sekundärliteratur

Abrisketa, Joana (2001): The Right to Humanitarian Aid: Basis and Limitations, in: Humanitarian Studies Unit (Hrsg.), Reflections on humanitarian action. Principles, ethics, and contradictions, London, S. 55-77.

- Adelman, Howard (2003): The Use and Abuse of Refugees in Zaire, in: Stedman, Stephen John/ Tanner, Fred (Hrsg.), *Refugee manipulation. War, politics, and the abuse of human suffering*, Washington, DC, S. 95-134.
- African Rights (Hrsg.) (1995): *Rwanda. Death, despair and defiance*, 2. Aufl., London.
- Anderson, Mary B. (1998): „You Save My Life Today, But for What Tomorrow?“. Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid, in: Moore, Jonathan (Hrsg.), *Hard Choices. Moral Dilemmas in humanitarian intervention*, Lanham, S. 137-156.
- Anderson, Mary B. (1999): *Do no harm. How aid can support peace – or war*, Boulder.
- Amnesty International (Hrsg.) (1996): *Rwanda and Burundi. The Return Home: Rumours and Realities*, online verfügbar unter [http://web.amnesty.org/library/pdf/FR020011996ENGLISH\\$File/AFR0200196.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/FR020011996ENGLISH$File/AFR0200196.pdf) (Stand 21.12.2009).
- Barber, Ben (1997): *Feeding Refugees, or War? The Dilemma of Humanitarian Aid*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 4, S. 8-14.
- Debiel, Tobias/ Sticht, Monika (2007): (Ohn-)mächtige Samariter. Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit, in: Klein, Ansgar/ Roth, Silke (Hrsg.), *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*, Wiesbaden, S. 165-178.
- Duffield, Mark (1994): *The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid*, in: Macrae, Joanna (Hrsg.), *War and hunger. Rethinking international responses to complex emergencies*, London, S. 50-69.

- Etxeberria, Xabier (2001): The Ethical Framework of Humanitarian Action, in: Humanitarian Studies Unit (Hrsg.), Reflections on humanitarian action. Principles, ethics, and contradictions, London, S. 78-98.
- Humanitarian Studies Unit (Hrsg.) (2001): Reflections on humanitarian action. Principles, ethics, and contradictions, London.
- Jean, François (1999): Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie, in: Jean, François/ Rufin, Jean-Christophe (Hrsg.), Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg, S. 440-476.
- Kant, Immanuel/ Timmermann, Jens (2004): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Göttingen.
- Keen, David/ Wilson, Ken (1994): Engaging with Violence: A Reassessment of Relief in Wartime, in: Macrae, Joanna (Hrsg.): War and hunger. Rethinking international responses to complex emergencies, London, S. 209-221.
- Lavoyer, Jean-Philippe (1995): Refugees and internally displaced persons. International humanitarian law and the role of the ICRC, in: International Review of the Red Cross, Nr. 305, S. 162-180.
- Le Billon, Philippe/ Macrae, Joanna/ Leader, Nick/ East, Roger (2000): The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know, in: Humanitarian Practice Network at ODI (Hrsg.), Network Paper, Nr. 33, London, online verfügbar unter <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper033.pdf> (Stand 21.12.2009).
- Lischer, Sarah Kenyon (2003): Collateral Damage. Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict, in: International Security, Jg. 28, Nr. 1, S. 79-109.
- Lischer, Sarah Kenyon (2005): Dangerous Sanctuaries. Refugee camps, civil war, and the dilemmas of humanitarian aid, Ithaca/New York.

- Mackintosh, Kate (2000): The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law, HPN Report Nr. 5, London, online verfügbar unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/249.pdf> (Stand 20.12.2009).
- Macrae, Joanna (Hrsg.) (1994): War and hunger. Rethinking international responses to complex emergencies, London.
- Macrae, Joanna (2001): Aiding recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies, London.
- Miner, Larry (2002): The humanitarian enterprise. Dilemmas and discoveries, Bloomfield.
- Münkler, Herfried (2007): Die neuen Kriege, 3. Aufl., Reinbek bei Hamburg.
- Munslow, Berry/ Brown, Christopher (1999): Complex emergencies: the institutional impasse, in: Third World Quarterly, Jg. 20, Nr. 1, S. 207-221.
- Overseas Development Institute (Hrsg.) (1996): The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III Principal Findings and Recommendations, London.
- Prendergast, John (1996): Front-line diplomacy. Humanitarian Aid and conflict in Africa, Colorado.
- Prunier, Gérard (1996): The Rwanda crisis. 1959 – 1994. History of a genocide, 2. Aufl., London.
- Raisin, Joanne/ Ramsbotham, Alexander (2001): Relief, Development and Humanitarian Intervention, in: Humanitarian Studies Unit (Hrsg.), Reflections on humanitarian action. Principles, ethics, and contradictions, London, S. 142-156.
- Rieff, David (2002): A bed for the night. Humanitarianism in crisis, New York.
- Roberts, Adam (1996): Humanitarian action in war. Aid, protection and impartiality in a policy vacuum, Oxford.

- Roberts, Adam (2001): Humanitarian Principles in International Politics in the 1990s, in: Humanitarian Studies Unit (Hrsg.), Reflections on humanitarian action. Principles, ethics, and contradictions, London.
- Rufin, Jean-Christophe (1999): Kriegswirtschaft in internen Konflikten, in: Jean, François/ Rufin, Jean-Christophe (Hrsg.), Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg, S. 15-46.
- Schade, Jeanette (2007): Neutralität humanitärer NGOs in Kriegs- und Nachkriegssituationen. Ein frommer Wunsch?, in: Klein, Ansgar/ Roth, Silke (Hrsg.), NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, Wiesbaden, S. 179-189.
- Slim, Hugo (1997a): Doing the right. Relief agencies, moral dilemmas, and moral responsibility in political emergencies and war, Studies on emergencies and disaster relief, Nr. 6, Uppsala.
- Slim, Hugo (1997b): Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, impartiality and solidarity, in: Development in Practice, Jg. 7, Nr. 4, S. 342-352.
- Slim, Hugo (2002): Claiming a Humanitarian Imperative. NGOs and the Cultivation of Humanitarian Duty, in: Refugee Survey Quarterly, Jg. 21, Nr. 3, S. 113-125.
- Stedman, Stephen John/ Tanner, Fred (2003): Refugee manipulation. War, politics, and the abuse of human suffering, Washington, DC.
- Storey, Andy (1997): Non-Neutral Humanitarianism: NGOs and the Rwanda Crisis, in: Development in Practice, Jg. 7, Nr. 4, S. 384-394.
- Terry, Fiona (2002): Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action, Ithaca/London.

VENRO (Positionspapier des Verbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.) (2007): Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, in: Klein, Ansgar/ Roth, Silke (Hrsg.), NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, Wiesbaden 2007, S. 347-369.

Waal, Alexander de (1997): Famine Crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa, 3. Aufl., London/ Oxford.

Weissman, Fabrice (Hrsg.) (2004): In the shadow of 'just wars'. Violence, politics and humanitarian action, London.

Zolberg, Aristide R./ Suhrke, Astri/ Aguayo, Sergio (1989): Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in the developing world, New York.

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

- AIPA 1/2010 Simon Brocks: Die Autonomiebewegung in Bolivien am Beispiel von Santa Cruz
- AIPA 4/2009 Rasmus Beckmann: Clausewitz trifft Luhmann – Überlegungen zur systemtheoretischen Interpretation von Clausewitz' Handlungstheorie
- AIPA 3/2009 Daniel Wolff: Wirtschafts- und Industriespionage im deutschen Wirtschaftsraum: Eine analytische Betrachtung von Akteuren, Methoden und Gefahren
- AIPA 2/2009 Daria W. Dylla: Die Theorie des doppelten Überlebensprinzips. Vom Machterhalt via rational choice zur Außenpolitik
- AIPA 1/2009 Joachim Betz: Die Interaktion interner und externer Faktoren beim Wandel der indischen Außenpolitik
- AIPA 4/2008 Jeannine Hausmann: Brasilien als neues Land in der Entwicklungszusammenarbeit
- AIPA 3/2008 Rasmus Beckmann: Clausewitz, Terrorismus und die NATO-Antiterrorstrategie: Ein Modell strategischen Handelns
- AIPA 2/2008 Martin Malek: Russland nach den Wahlen: Erste Amtszeit Medwedjews oder „dritte Amtszeit“ Putins?
- AIPA 1/2008 Corinna Walter: Bedrohungsperzeptionen und regionale Sicherheitskooperation in Südamerika am Fallbeispiel Cono Sur
- AIPA 3/2007 Tillmann Höntzsch: Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr
- AIPA 2/2007 Daria W. Dylla: Rational-Choice und das politische Issue Management: Die Gestaltung der politischen Agenda und ihre Rolle bei der Stimmenmaximierung

- AIPA 1/2007 Mischa Hansel: '(Although) it's not Rocket Science': A Theoretical Concept for Assessing National Space Policies in Europe
- AIPA 4/2006 Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse/Henrike Viehrig: Die Salienz außenpolitischer Themen im Bundestag. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages
- AIPA 3/2006 Peter Harbich: Die wachsende Bedeutung privater Akteure im Bereich der Intelligence. Private Akteure als Quellen, Abnehmer, Konkurrenten und Kooperationspartner staatlicher Nachrichtendienste
- AIPA 2/2006 Anatol Adam: Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen Brasiliens im Amazonasgebiet am Beispiel des SIPAM/SIVAM-Projekts
- AIPA 1/2006 John Emeka Akude: Historical Imperatives for the Emergence of Development and Democracy: A Perspective for the Analysis of Poor Governance Quality and State Collapse in Africa
- AIPA 4/2005: Lisa Sieger: International Mediation in Northern Ireland. An Analysis of the Influence of International Intermediaries on the Process and the Outcome of the Northern Irish Peace Process from 1994 to mid-2004
- AIPA 3/2005: Thomas Jäger/Henrike Viehrig: Internationale Ordnung und transatlantische Wahrnehmungen: Die medial vermittelte Interpretation der Darfur-Krise in den USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien
- AIPA 2/2005: Gunther Hauser: The Mediterranean Dialogue: A Transatlantic Approach
- AIPA 1/2005: Thomas Jäger/Henrike Viehrig: Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmung und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003

- AIPA 4/2004: Stephan Klingebiel/Katja Roehder: Militär und Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen
- AIPA 3/2004: Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan
- AIPA 2/2004: Andrea K. Riemer/Gunther Hauser: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren
- AIPA 1/2004: Kai Oppermann: Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung
-
- AIPA 4/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Anti-Terror-Politik in Deutschland
- AIPA 3/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Krieg im Irak – Krieg gegen den Terror?
- AIPA 2/2003: Kai Oppermann: New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs
- AIPA 1/2003: Elke Krahmann: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions